



**INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM DIREITO**  
**DOUTORADO EM DIREITO CONSTITUCIONAL**

**FLÁVIA GOMES CORDEIRO**

**ANÁLISE DA *ACCOUNTABILITY* DO MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO: A  
GARANTIA DO DIREITO FUNDAMENTAL À EDUCAÇÃO BÁSICA E A PANDEMIA  
DA COVID-19**

**BRASÍLIA**

**2024**

FLÁVIA GOMES CORDEIRO

**ANÁLISE DA *ACCOUNTABILITY* DO MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO: A  
GARANTIA DO DIREITO FUNDAMENTAL À EDUCAÇÃO BÁSICA E A PANDEMIA  
DA COVID-19**

Tese de Doutorado desenvolvida sob a orientação  
do Prof. Dr. Ilton Norberto Robl Filho e  
apresentada ao PPGD/IDP como requisito parcial  
para a obtenção do título de Doutora em Direito  
Constitucional.

**BRASÍLIA**

**2024**

Código de catalogação na publicação – CIP

C794a Cordeiro, Flávia Gomes

Análise da accountability do Ministério Público Brasileiro: a garantia do direito fundamental à educação básica e a pandemia da Covid-19 / Flávia Gomes Cordeiro. — Brasília: Instituto Brasileiro Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, 2024.

326 f. il. color.

Tese — Instituto Brasileiro Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, Doutorado em Direito Constitucional, 2024.

Orientador: Prof. Dr. Ilton Norberto Robl Filho.

1. Ministério Público. 2. Accountability. 3. Comissão Permanente de Educação. 4. Pandemia Covid-19. I.Título.

CDDir 340

FLÁVIA GOMES CORDEIRO

**ANÁLISE DA ACCOUNTABILITY DO MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO: A  
GARANTIA DO DIREITO FUNDAMENTAL À EDUCAÇÃO BÁSICA E A PANDEMIA  
DA COVID-19**

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em  
Direito Constitucional do Instituto Brasileiro de  
Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), como  
requisito parcial para a obtenção do título de  
Doutor(a) em Direito Constitucional.

Data da aprovação: 03 de julho de 2024.  
Conceito: Aprovação sem observações

**BANCA EXAMINADORA**



---

**Prof. Dr. Ilton Norberto Robl Filho**  
**Orientador**  
PPGD/IDP

Documento assinado digitalmente  
**gov.br** ERNANI RODRIGUES DE CARVALHO NETO  
Data: 09/07/2024 15:11:45-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

---

**Prof. Dr. Ernani Rodrigues de Carvalho Neto**  
Universidade Federal de Pernambuco – UFPE  
Membro Externo

Documento assinado digitalmente  
**gov.br** RODRIGO LUIS KANAYAMA  
Data: 09/07/2024 11:44:26-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

---

**Prof. Dr. Rodrigo Luís Kanayama**  
Universidade Federal do Paraná – UFPR  
Membro Externo

Documento assinado digitalmente  
Universidade Federal do Paraná - **gov.br** FABRÍCIO RICARDO DE LIMAS TOMIO  
Data: 09/07/2024 11:13:14-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

---

**Prof. Dr. Fabrício Ricardo de Limas Tomio**  
Universidade Federal do Paraná – UFPR  
Membro Externo

## DEDICATÓRIA

Ao Divino Espírito Santo, que ilumina diariamente as minhas ideias e conduz meus sonhos e projetos ao cumprimento de minha vocação. A Ele, a Glória e o Louvor.

À minha mãe terníssima e aos meus grandes amores, Maria Teresa, João Pedro e Daniele Maria, que sonham e sonharam comigo, mesmo enfrentando árduo caminho.

Aos familiares e amigos, quem estimularam o persistir no trabalho durante esses anos, com uma palavra de incentivo e um abraço acolhedor.

A vários professores que dividiram não apenas seus ensinamentos, mas suas histórias, por sua gentileza, tolerância e amizade no período pandêmico. Seria injusto nominar alguns e esquecer de outros.

Aos queridos colegas da turma 2021.1 do Doutorado em Direito do IDP, é bem verdade que pouco ou quase nada pudemos nos encontrar pessoalmente. Nossas salas foram as virtuais, mas os sorrisos, as conversas, a fraternidade entre a turma nasceu e foi perpetuada pelos telefonemas, pela compreensão e pelo apoio mútuo.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Ilton Robl Filho, que com sua paciência, elegância, ternura e amizade me conduziu ao fim deste trabalho, sempre acreditando que era possível.

Aos que já passaram pelos bancos do doutoramento, aos que estão a percorrê-lo e aos que virão, na certeza de que não há completude no saber e que a maior ambição deve ser contribuir com nossa parte para um todo que sequer imaginamos o tamanho.

Por fim, a todos que amam e que fazem a educação básica, aos professores, aos profissionais da educação e, principalmente, aos milhares de alunos, aos que sonham, aos que ainda podem sonhar, que a garantia do direito fundamental à educação tão bem documentado consiga chegar com sua força emancipatória na vida dos que mais precisam. Avante!

## **AGRADECIMENTOS**

A conclusão desta tese de doutorado marca o fim de uma longa e desafiadora jornada acadêmica, que só foi possível graças ao apoio e à colaboração de muitas pessoas especiais. Gostaria de aproveitar este espaço para expressar minha sincera gratidão a todos que contribuíram para esta realização.

Em primeiro lugar, gostaria de agradecer profundamente ao meu orientador, Prof. Dr. Ilton Norberto Robl Filho, por sua orientação excepcional, paciência inabalável e encorajamento contínuo ao longo de todo o processo. Suas valiosas sugestões, críticas construtivas e apoio constante foram essenciais para o desenvolvimento desta pesquisa. Sua dedicação e compromisso com a excelência acadêmica são verdadeiramente inspiradores.

Agradeço também aos membros da minha banca examinadora, desde a qualificação do trabalho, por suas críticas perspicazes e contribuições enriquecedoras. Suas observações e comentários foram fundamentais para aprimorar e refinar este trabalho.

Sou imensamente grata aos meus colegas e amigos do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa. A camaradagem, o apoio mútuo e as discussões intelectuais que tivemos ao longo desses anos foram inestimáveis.

À minha família, meu eterno agradecimento. À minha mãe, Claunizia Gomes Cordeiro, por seu amor incondicional, apoio contínuo e por sempre acreditar em mim. Suas palavras de incentivo e compreensão foram uma fonte constante de força. Aos filhos, Maria Teresa, João Pedro e Daniele Maria, por sua paciência, compreensão e suporte emocional ao longo desta jornada. Seu amor e companheirismo foram essenciais para manter meu equilíbrio e motivação. Perdoem-me as horas furtadas do convívio familiar.

Também gostaria de expressar minha gratidão a todos os professores e mentores que encontrei ao longo da minha trajetória acadêmica. Suas lições, conselhos e exemplos foram fundamentais para minha formação como pesquisadora e profissional.

Por fim, um agradecimento especial a todos que, de alguma forma, contribuíram para a realização desta tese, direta ou indiretamente. Seja através de conversas estimulantes, apoio emocional, assistência técnica ou simplesmente acreditando em meu potencial. Cada um de vocês teve um papel crucial nesta conquista, e sou profundamente grata por isso. Esta tese é dedicada a todos vocês. Muito obrigada!

"Ai daqueles e daquelas, entre nós, que pararem com a sua capacidade de sonhar, de inventar a sua coragem de denunciar e de anunciar. Ai daqueles e daquelas que, em lugar de visitar de vez em quando o amanhã, o futuro, pelo profundo engajamento com o hoje, com o aqui e com o agora, ai daqueles que em lugar desta constante viagem ao amanhã, se atrelem a um passado de exploração e de rotina".

Educação: o sonho possível  
Paulo Freire

## RESUMO

A presente tese tem por objeto a garantia do direito fundamental à educação básica no contexto pandêmico da Covid-19 (2020-2022), com foco na atuação do Ministério Público Brasileiro, enquanto órgão de *accountability* das políticas públicas da área educacional. Delimitou-se o seguinte problema de pesquisa: qual a atuação do Ministério Público, enquanto órgão de *accountability* das políticas públicas, na efetivação do direito fundamental à educação básica, no cenário da pandemia Covid-19 (2020-2022)? Foram levantadas as seguintes hipóteses: 1) O Ministério Público enquanto órgão de *accountability* atuou de forma dispersa na garantia do direito à educação no período pandêmico, prevalecendo lógicas, culturas e estruturas próprias dos MPs dos Estados; 2) A atuação com utilização dos meios extrajudiciais teria sido ou foi mais eficiente diante de um cenário de múltiplos atores, muitas perguntas, poucas respostas e quase nenhuma certeza. Como objetivo geral, buscou-se estudar a atuação do Ministério Público, por meio da produção documental da Comissão Permanente de Educação (COPEPUC), como mecanismos de *accountability* na defesa da educação básica durante a pandemia Covid-19 (2020-2022), bem como estudar outros documentos de diagnóstico e avaliação interna referentes à estrutura e à atuação na seara educacional das promotorias do Brasil e realizar estudos de caso descritivos que representassem a tese a se demonstrada. Para isso, examinou-se os dados utilizando o método de análise documental, utilizando-se, ainda, o método qualitativo de estudos de caso. Esta pesquisa estrutura-se em cinco capítulos, além da seção introdutória e da conclusão. No Primeiro Capítulo, tratou-se da garantia do direito fundamental à educação básica, explanando a ideia de garantia fundamental presente nos Direitos Humanos na ordem internacional, que é replicada na ordem constitucional interna e em outras legislações brasileiras. No Segundo Capítulo, observou-se a ordem interna durante o período da pandemia Covid-19 no que diz respeito aos desafios enfrentados e às estratégias utilizadas para reduzir os impactos da suspensão das atividades escolares presenciais. A partir do Terceiro Capítulo, abordou-se a temática do Ministério Público e os seus mecanismos de *accountability* das políticas educacionais. No Quarto Capítulo, foram apresentados dados mediante análise documental sobre o papel do Ministério Público na garantia do direito à educação básica, por meio das notas e enunciados da Comissão Permanente de Educação (COPEPUC) produzidas durante o período pandêmico (2020-2022). No quinto capítulo, procedeu-se ao estudo de casos. Por fim, encerrou-se a pesquisa com as considerações finais pertinentes.

**Palavras-chave:** Ministério Público; Accountability; Comissão Permanente de Educação; Direito Fundamental à Educação; Pandemia Covid-19.

## ABSTRACT

The present thesis aims to ensure the fundamental right to basic education in the context of the Covid-19 pandemic (2020-2022), focusing on the role of the Brazilian Public Prosecutor's Office as an accountability body for public policies in the educational sector. The research problem was defined as follows: what is the role of the Public Prosecutor's Office, as an accountability body for public policies, in ensuring the fundamental right to basic education during the Covid-19 pandemic (2020-2022)? The following hypotheses were raised: 1) The Public Prosecutor's Office, as an accountability body, acted in a dispersed manner in guaranteeing the right to education during the pandemic period, with logics, cultures, and structures specific to the Public Prosecutor's Offices of each State prevailing; 2) The use of extrajudicial means would have been or was more efficient in the face of a scenario with multiple actors, many questions, few answers, and almost no certainty. The general objective was to study the role of the Public Prosecutor's Office, through the documentary production of the Permanent Education Commission (COPEDUC), as accountability mechanisms in defending basic education during the Covid-19 pandemic (2020-2022), as well as to study other diagnostic and internal evaluation documents related to the structure and performance in the educational field of prosecutor's offices in Brazil and to conduct descriptive case studies representing the thesis to be demonstrated. To this end, data were examined using the document analysis method and the qualitative case study method. This research is structured in five chapters, in addition to the introductory section and the conclusion. In the first chapter, the guarantee of the fundamental right to basic education is addressed, explaining the idea of fundamental guarantee present in Human Rights in the international order, which is replicated in the internal constitutional order and other Brazilian legislation. In the second chapter, the internal order during the Covid-19 pandemic period is observed concerning the challenges faced and the strategies used to mitigate the impacts of the suspension of in-person school activities. From the third chapter onwards, the topic of the Public Prosecutor's Office and its mechanisms of accountability for educational policies is addressed. In the fourth chapter, data are presented through document analysis on the role of the Public Prosecutor's Office in guaranteeing the right to basic education, through the notes and statements of the Permanent Education Commission (COPEDUC) produced during the pandemic period (2020-2022). In the fifth chapter, case studies are conducted. Finally, the research concludes with relevant final considerations.

**Keywords:** Public Ministry; Accountability; Permanent Education Commission; Fundamental Right to Education; Covid-19 Pandemic.

## **LISTA DE SIGLAS**

- ABRASCO** - Associação Brasileira de Saúde Coletiva
- ADCT** - Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
- ADI** - Ação Direta de Inconstitucionalidade
- AMB** - Associação dos Juizes Brasileiros
- ADCT** - Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
- CNPG** - Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais
- BNCC** - Base Nacional Comum Curricular
- BAE** - Busca Ativa Escolar
- CAE** - Conselho de Alimentação Escolar
- CAODEC** - Centro de Apoio Operacional em Defesa da Educação e da Cidadania
- CECANE** - Centros Colaboradores em Alimentação e Nutrição do Escolar
- CIJE** - Comissão de Infância, Juventude e Educação
- CNE** - Conselho Nacional de Educação
- CNJ** - Conselho Nacional de Justiça
- CNMP** - Conselho Nacional do Ministério Público
- CNPG** - Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais
- CONASEMS** - Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde
- CONGEMAS** - Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social
- CONSEA** - Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
- COPEDH** - Defesa dos Direitos Humanos em Sentido Estrito
- COPEDPDI** - Comissão Permanente de Defesa dos Direitos da Pessoa com Deficiência e do Idoso
- COPEDOC** - Comissão Permanente de Educação
- COPEIJ** - Comissão Permanente da Infância e Juventude
- COPEDS** - Comissão Permanente da Defesa da Saúde
- COPEIJ** - Comissão da Infância e Juventude
- CP** - Conselho Pleno
- CPC** - Código de Processo Civil
- CPI** - Comissão Parlamentar de Inquérito

**EaD** - Educação a Distância

**EC** - Emenda Constitucional

**ECA** - Estatuto da Criança e Adolescente

**EJA** - Educação de Jovens e Adultos

**EPIs** - Equipamentos de Proteção Individual

**ERE** - O Ensino Remoto Emergencial

**ESPII** - Emergência em Saúde Pública de Importância Internacional

**ESPIN** - Emergência de Saúde Pública de Importância Nacional

**FIES** - Fundo de Financiamento Estudantil

**FNDE** - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

**FUNDEB** - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

**GNDH** - Grupo Nacional de Direitos Humanos

**GT** - Grupo de Trabalho

**IA** - Inteligência artificial

**IBGE** - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

**IDEB** - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

**INEP** - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

**IRP** - Índice de Resposta Educacional à Pandemia

**LDB** - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

**LNOB** - Não deixar ninguém para trás/*Leave no one behind*

**MEC** - Ministério da Educação

**MP** - Ministério Público

**MPE** - Ministério Público Estadual

**MPF** - Ministério Público Federal

**MPT** - Ministério Público do Trabalho

**NT** - Nota Técnica

**OAB** - Ordem dos Advogados do Brasil

**ODS** - Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

**OCDE** - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

**ONU** - Organização das Nações Unidas

**OPAS** - Organização Pan-Americana da Saúde

**PEC** - Proposta de Emenda Constitucional  
**PIB** - Produto Interno Bruto  
**PMA** - Programa Alimentar Mundial das Nações Unidas  
**PNAD** - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios  
**PNAE** - Programa Nacional de Alimentação Escolar  
**PNE** - Plano Nacional de Educação  
**PNI** - Programa Nacional de Imunizações  
**PROUNI** - Programa Universidade para Todos  
**SAN** - Segurança Alimentar e Nutricional  
**SBI** - Sociedade Brasileira de Infectologia  
**SBPT** - Sociedade Brasileira de Pneumologia e Tisiologia  
**SINAES** - Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior  
**SISAN** - Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional  
**STF** - Supremo Tribunal Federal  
**STJ** - Supremo Tribunal de Justiça  
**TAC** - Termo de Ajustamento de Conduta  
**TCU** - Tribunal de Contas da União  
**TIC** - Tecnologia da Informação e Comunicação  
**UFPI** - Universidade Federal do Piauí  
**UNESCO** - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura  
**UNICEF** - Fundo das Nações Unidas para a Infância  
**UNDIME** - União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

## **LISTA DE ANEXOS**

**Anexo 1.** Diagnóstico Sobre a Atuação do Ministério Público na defesa do direito à educação – CIJE/CNMP;

**Anexo 2.** Proposta de Recomendação versando sobre estrutura mínima para uma atuação eficaz e resolutiva na defesa do Direito à Educação;

**Anexo 3.** Acordo de Cooperação Técnica – TCE/2021;

**Anexo 4.** Acordo de Cooperação Técnica Nº 03/2023 – TCE-PI.

## FIGURAS, TABELAS, QUADROS, GRÁFICOS

### Figuras

|  |     |
|--|-----|
| Figura 1 – Percentual do investimento público em relação ao PIB (%) .....        | 42  |
| Figura 5: Organograma - Grupos do Conselho Nacional de Procuradores-Gerais ..... | 188 |
| Figura 6: Organograma - Comissões Permanentes do GNDH/CNPG.....                  | 190 |

### Tabelas

|  |    |
|--|----|
| Tabela 8 – Acesso à internet (%) para pessoas com 16 a 19 anos – brasil – 2017/2019 .....  | 93 |
| Tabela 9- taxa de abstenção dos concluintes no ENEM, por categoria administrativa da escola de ensino médio – Brasil 2019-2021 ..... | 99 |

### Gráficos

|  |     |
|--|-----|
| Gráfico 1 - Escolas públicas que não adotaram nenhuma estratégia de ensino durante a pandemia .....  | 94  |
| Gráfico 2 - Adoção de estratégias de ensino-aprendizagem remoto via internet por parte das escolas, segundo a dependência administrativa e a etapa de ensino – Brasil 2020 ..... | 97  |
| Gráfico 3 – treinamento dos pais e alunos acerca das aulas remotas .....   | 99  |
| Gráfico 4 – Estratégias de reorganização dos conteúdos programáticos .....   | 100 |
| Gráfico 5 - Percentual dos alunos do 5º ano do ensino fundamental no nível adequado de aprendizado.....  | 101 |
| Gráfico 6 - Percentual de escolas públicas que adotaram a realização de aulas síncronas ....   | 101 |

### Quadros

|  |    |
|--|----|
| Quadro 1 - Percentual de domicílios com utilização da internet, por ano, região e localização – 2016-2019..... | 94 |
|--|----|

## SUMÁRIO

|  |           |
|--|-----------|
| <b>INTRODUÇÃO.....</b>   | <b>13</b> |
| <b>CAÍTULO 1. A GARANTIA DO DIREITO FUNDAMENTAL À EDUCAÇÃO BÁSICA:<br/>BREVE HISTÓRICO.....</b>  | <b>28</b> |
| <b>1.1 Educação e Direitos Humanos .....</b>   | <b>28</b> |
| <b>1.2 O Direito Humano à Educação na Ordem Internacional .....</b>  | <b>29</b> |
| <b>1.3 A Fundamentalidade do Direito Humano à Educação Básica na Ordem Jurídica Brasileira<br/>.....</b>   | <b>32</b> |
| 1.3.1 A Constituição Federal de 1988 .....   | 32        |
| 1.3.2 A Lei de Diretrizes e Bases da Educação .....  | 36        |
| 1.3.3 O Plano Nacional de Educação .....   | 39        |
| 1.3.4 O Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos.....  | 50        |
| 1.3.5 O novo Plano Nacional de Educação.....   | 52        |
| 1.3.6 O Estatuto da Criança e do Adolescente.....  | 56        |
| <b>1.4 Os Conselhos de Educação e suas Funções .....</b>   | <b>60</b> |
| <b>1.5 A Atuação do Supremo Tribunal Federal na Defesa do Direito à Educação .....</b>   | <b>62</b> |
| <b>CAPÍTULO 2. A GARANTIA DO DIREITO FUNDAMENTAL À EDUCAÇÃO BÁSICA E A<br/>PANDEMIA COVID-19 .....</b>   | <b>67</b> |
| <b>2.1 Breve Histórico do Contexto da Pandemia no Brasil .....</b>   | <b>67</b> |
| <b>2.2 A Legislação Federal para a Garantia do Direito à Educação no Período Pandêmico .....</b>   | <b>71</b> |
| <b>2.3 A Gestão do Ministério da Educação: a (des) articulação nacional.....</b>   | <b>73</b> |
| <b>2.4 Os desafios para o cumprimento das normativas do Conselho Nacional de Educação para o<br/>Período da Pandemia. ....</b>                       | <b>77</b> |
| <b>2.5 Os desafios para a garantia do direito à educação na pandemia da COVID-19 em espécie</b>  | <b>86</b> |
| 2.5.1 A suspensão das atividades escolares presenciais: a importância da manutenção dos<br>vínculos .....  | 87        |
| 2.5.2 Os desafios do Cumprimento da Carga Horária Legal Mínima .....   | 88        |
| 2.5.3 Os Planos de Retorno e a Divergência no Tratamento das redes Públicas e da Rede Privada:<br>O Aumento da Desigualdade .....                    | 95        |
| 2.5.4 As medidas de reorganização dos calendários escolares para cumprimento da Lei de<br>Diretrizes e Bases da Educação: o uso de tecnologias ..... | 102       |
| 2.5.5 A distribuição das verbas do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).....  | 104       |

|   |            |
|---|------------|
| <b>2.6 As estratégias específicas para a garantia da equidade e inclusão</b> .....    | <b>109</b> |
| 2.6.1 O desafio da inclusão do público-alvo da educação especial.....                 | 109        |
| 2.6.2 Inclusão na educação entendida pela lente da justiça social e da equidade ..... | 113        |
| 2.6.3 Enfrentando o desafio de atender a níveis elevados de necessidade .....         | 115        |
| 2.6.4 A situação especial dos alunos vulneráveis à exclusão .....                     | 122        |
| <b>2.7 A elaboração dos planos de retorno às atividades presenciais</b> .....         | <b>129</b> |
| <b>2.8 As estratégias de busca ativa: Não deixar ninguém para trás</b> .....          | <b>134</b> |
| <b>2.9 Os números da exclusão escolar: a evasão</b> .....                             | <b>136</b> |
| <b>2.10 Os impactos da pandemia sobre o orçamento da educação</b> .....               | <b>139</b> |

**CAPÍTULO 3: O MINISTÉRIO PÚBLICO E SEUS MECANISMOS DE ACCOUNTABILITY DA POLÍTICA EDUCACIONAL**..... 141

|   |            |
|---|------------|
| <b>3.1 A Atuação do Ministério Público e seus ramos</b> .....   | <b>141</b> |
| <b>3.2 Os Instrumentos Judiciais e Extrajudiciais de Atuação do Ministério Público</b> .....                        | <b>144</b> |
| <b>3.3 A atuação do Ministério Público como uma Porta de Acesso à Justiça</b> .....                                 | <b>153</b> |
| <b>3.4 O conceito de accountability</b> .....   | <b>157</b> |
| <b>3.5 Controle ou Responsabilização?</b> .....   | <b>162</b> |
| <b>3.6 A accountability do Ministério Público na defesa da educação básica no período anterior à pandemia</b> ..... | <b>164</b> |

**CAPÍTULO 4: MINISTÉRIO PÚBLICO NA DEFESA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS À EDUCAÇÃO BÁSICA– ACCOUNTABILITY NA PANDEMIA COVID-19 (2020-2022)**..... 172

|   |            |
|---|------------|
| <b>4.1 Metodologia</b> .....  | <b>173</b> |
| <b>4.2 Órgãos do Ministério Público</b> .....   | <b>176</b> |
| 4.2.1 Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) e Comissão da Infância, Juventude e Educação (CIJE/CNMP) .....                                     | 176        |
| 4.2.1.1 Grupo de Trabalho (GT/CIJE/CNMP) e diagnóstico sobre a atuação do Ministério Público na defesa do direito à educação.....                       | 179        |
| 4.2.1.2 Proposta de resolução .....   | 185        |
| 4.2.2 Conselho Nacional de Procuradores-Gerais (CNPGE) e Grupo Nacional de Direitos Humanos (CNPGE/GNDH).....   | 187        |
| 4.2.2.1 Comissão Permanente de Educação (COPEDEC/GNDH/CNPGE).....   | 191        |
| <b>4.3 Enunciados, Notas Técnicas e Notas Públicas produzidas pela Comissão Permanente de Educação (COPEDEC/GNDH/ CNPGE) no período pandêmico</b> ..... | <b>193</b> |
| 4.3.1 Fiscalização e retomada das aulas presenciais considerando os critérios sanitários aprovados pelo poder público – COPEDEC/GNDH/CNPGE.....         | 193        |

|  |     |
|--|-----|
| 4.3.2 Busca ativa escolar e verificação de situação de vulnerabilidade enfrentamento da exclusão – COPEDUC/GNDH/CNPG ..... | 195 |
| 4.3.3 Educação Inclusiva – COPEDUC/GNDH/CNPG.....  | 198 |
| 4.3.4 Financiamento da educação e proibição de retrocesso – COPEDUC/GNDH/CNPG .....  | 202 |
| 4.3.5 Distribuição da merenda escolar – COPEDUC/GNDH/CNPG .....  | 206 |
| 4.3.6 Mínimo constitucional da educação – COPEDUC/GNDH/CNPG .....  | 209 |
| 4.3.7 Vacinação de crianças de 05 e 11 anos – COPEDUC/GNDH/CNPG.....   | 210 |
| 4.3.8 Homeschooling – COPEDUC/GNDH/CNPG .....  | 213 |

**CAÍTULO 5: ESTUDOS DE CASO: A IMPORTÂNCIA DE UMA ATUAÇÃO DIALÓGICA E EM CONJUNTO COM AS DEMAIS AGÊNCIAS DE ACCOUNTABILITY .....217**

|   |     |
|---|-----|
| 5.1 A Metodologia de estudo de caso descritiva .....                    | 217 |
| 5.2 O Caso do Ministério Público de Santa Catarina.....                 | 219 |
| 5.3 O Caso do Ministério Público do Estado do Piauí.....                | 222 |
| 5.4 Lições aprendidas: por um Ministério Público mais colaborativo..... | 225 |

|   |            |
|---|------------|
| <b>CONCLUSÃO.....</b>                     | <b>229</b> |
| <b>REFERÊNCIAS.....</b>                   | <b>240</b> |
| <b>ENUNCIADOS .....</b>                   | <b>265</b> |
| <b>NOTAS TÉCNICAS/NOTAS PÚBLICAS.....</b> | <b>270</b> |
| <b>ANEXOS .....</b>                       | <b>271</b> |

## INTRODUÇÃO

A presente tese busca responder ao questionamento: qual a atuação do Ministério Público, enquanto órgão de *accountability* das políticas públicas, na efetivação do direito fundamental à educação básica, no cenário da pandemia Covid-19 (2020-2022)? Portanto, tem-se como objeto o direito fundamental à educação básica no contexto pandêmico da Covid-19, questionando-se, centralmente, qual foi a atuação do Ministério Público Brasileiro, enquanto órgão de *accountability* das políticas públicas na área educacional.

O tema escolhido insere-se no âmbito dos direitos fundamentais, da mesma forma, o estudo da temática pode contar com perspectivas advindas do direito do Estado, uma vez que se investigará a atuação institucional do Ministério Público na defesa do direito à educação e a repercussão desta *accountability* nas medidas implementadas pelas redes de ensino. São exemplos dessas medidas: o estabelecimento do regime especial de aulas não presenciais, a distribuição da merenda escolar, as próprias medidas de manutenção dos vínculos escolares no período de fechamento das escolas, a busca ativa dos alunos que evadiram e o retorno às atividades presenciais.

A crise sanitária mundial, que assolou a humanidade, impactou negativamente e de forma profunda o direito à educação. Por cerca de dois anos, as escolas, principalmente públicas, estiveram com seus prédios praticamente fechados, um dos períodos mais longos em comparação com outros países.

Por ser membra do Ministério Público há vinte e um anos, exercendo a função ministerial em defesa da educação há mais de oito anos, esta pesquisa torna-se fortemente inquietante para a pesquisadora que a conduz. Soma-se a isso o fato de a pesquisadora já ter abordado em sua dissertação de Mestrado em Ciência Política, apresentada na Universidade Federal do Piauí (UFPI), o papel do Ministério Público como órgão de *accountability* e o seu posicionamento na teoria democrática diante da configuração constitucional brasileira. Como já explicitado, a pesquisadora é membra do Ministério Público do Estado do Piauí, exercendo a coordenação do Centro de Apoio Operacional em Defesa da Educação e da Cidadania (CAODEC) da instituição há mais de oito anos, além de titular da única promotoria especializada na defesa da educação do Estado. Na mesma linha de atuação, ela participou, na função de secretária da coordenação, da Comissão Permanente de Educação (COPEDEC), grupo que reúne representantes de todos os Estados e ramos do Ministério Público Brasileiro que atuam na área da Educação, ocupando hoje a vice coordenação. Atualmente, faz parte, por

designação do Procurador Geral da República, de dois grupos de Trabalho do Conselho Nacional do Ministério Público, um sobre o diagnóstico da atuação ministerial na educação e outro sobre educação especial na perspectiva inclusiva.

Rememorando, diante das inquietações pertinentes na formulação do estudo, delimitou-se o seguinte problema de pesquisa: qual a atuação do Ministério Público, enquanto órgão de *accountability* das políticas públicas, na efetivação do direito fundamental à educação básica, no cenário da pandemia Covid-19 (2020-2022)? Para buscar respostas a essa pergunta, adotou-se, como objetivo geral, avaliar a atuação do Ministério Público, enquanto órgão de *accountability* de políticas públicas, para efetivação do direito fundamental à educação no cenário da pandemia da Covid-19, sobretudo considerando as produções da Comissão Permanente de Educação durante o período, outros documentos produzidos posteriormente pela Comissão da Infância Juventude e Educação do Conselho Nacional do Ministério Público e o estudo de dois casos representativos da atuação extrajudicial do Ministério Público

Parte-se das seguintes hipóteses: 1) O Ministério Público enquanto órgão de *accountability* atuou de forma dispersa na garantia do direito à educação no período pandêmico, prevalecendo lógicas, culturas e estruturas próprias dos MPs dos Estados, apesar das tentativas de uniformização da atuação pela COPEDUC/GNDH/CNPG; 2) A atuação com utilização dos meios extrajudiciais teria sido ou foi mais eficiente diante de um cenário de múltiplos atores, muitas perguntas, poucas respostas e quase nenhuma certeza.

Como objetivos específicos, pretende-se: a) descrever brevemente o direito fundamental à educação básica, desde a perspectiva internacional até a nacional; b) descrever os pontos nevrálgicos e problemas primordiais que a crise pandêmica gerou na educação básica, bem como as estratégias utilizadas para saná-los; c) descrever os mecanismos de *accountability* da política de educação que podem ser utilizados pelo Ministério Público; d) analisar a atuação do Ministério Público por meio das resoluções, notas e enunciados da Comissão Permanente de Educação (COPEDUC) no que se refere à situação da educação básica no contexto pandêmico de Covid-19 (2020-2022), examinando os dados explanados com ênfase no posicionamento institucional do Ministério Público e na sua atuação diante do cenário de calamidade pública, a fim de cumprir seu papel de controle externo das políticas públicas e assegurar o acesso e permanência dos estudantes na escola no período pandêmico. e) Estudar dois casos representativos da atuação do Ministério Público de forma extrajudicial, que parece mais

adequada ao ambiente de pandemia, muitas perguntas, poucas respostas e quase nenhuma certeza para os atores educacionais e para a própria instituição ministerial.

Como objetivo geral, buscou-se estudar a atuação do Ministério Público, por meio da análise de dados da produção documental da Comissão Permanente de Educação (COPEDEC) e seus mecanismos de *accountability* na defesa da educação básica durante a pandemia, bem como outros documentos de diagnóstico e avaliação interna referentes à estrutura e à atuação na seara educacional das promotorias do Brasil. Da mesma forma, utilizou-se o estudo de casos de natureza descritiva (Gomes Neto, Albuquerque, Silva, 2024), a fim de representar a atuação do Ministério Público de forma extrajudicial, que pareceu mais adequado no período, diante da complexidade do momento, da multiplicidade de atores da educação, da ausência de muitas respostas às questões básicas postas para a garantia do direito à educação e da urgência na priorização da infância e juventude e sua proteção integral.

Dessa maneira, este trabalho buscou verificar se houve atuação ativa do Ministério Público diante da pandemia para a garantia do direito à educação, analisando a produção documental da COPEDEC e outros documentos pertinentes à estrutura de órgãos dos Ministérios Públicos nos vinte e seis estados, quanto à especialização dentro da temática Educação, seja por força de lei ou de decisões institucionais de cada estado, relacionadas a orientações nacionais emanadas do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), do Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais (CNPGE) e sua Comissão Permanente de Educação (COPEDEC), pertencente ao Grupo Nacional de Direitos Humanos (GNDH).

Assim, a tese buscou analisar as formas de atuação do Ministério Público tanto na seara judicial, como extrajudicial, concluindo que o Ministério, enquanto agência de *accountability*, atua de forma mais eficiente em situações complexas, com multiplicidade de atores, utilizando os instrumentos extrajudiciais que a legislação lhe confere, estimulando a realização da política pública e não dirigindo suas forças apenas para a punição dos agentes políticos.

Os dados resultantes dos documentos analisados colaboraram para o desenvolvimento da tese descrita. Na etapa de análise dos documentos, a proposta foi produzir ou reelaborar conhecimentos, criando novas formas de compreender os fenômenos. Com base nesses dados, pode-se dizer que a temática estudada se adequa às áreas científicas abordadas na linha de pesquisa deste Programa de Doutorado, classificadas como: Direito do Estado, Direitos Fundamentais e Teoria do Direito. Importa destacar que o tema do Direito à Educação é bastante

estudado pelos pesquisadores dos programas de pós-graduação em Educação, todavia, são escassas as pesquisas que utilizam esse objeto nos programas de pós-graduação em Direito.

De posse do que foi dito, constata-se que esta pesquisa se mostra de enorme utilidade para a pesquisadora, sua instituição de trabalho e para o próprio programa de pós-graduação em que ocorre a produção desta tese. Além disso, é provável que os frutos colhidos no decorrer deste trabalho sejam úteis a outras pesquisas, às organizações privadas e órgãos públicos que tratem sobre a matéria, bem como à sociedade civil como um todo, visto que esta tem na educação um de seus pilares mais valiosos.

A presente tese estrutura-se em cinco capítulos, além desta seção introdutória e da conclusão. No Primeiro Capítulo, tratou-se da garantia do direito fundamental à educação básica, explanando a ideia de garantia fundamental presente nos Direitos Humanos na ordem internacional, que é replicada na ordem constitucional interna e em outras legislações brasileiras. No Segundo Capítulo, observou-se a ordem interna durante o período da Pandemia Covid-19 no que diz respeito aos desafios enfrentados e às estratégias utilizadas para reduzir os impactos da suspensão das atividades escolares presenciais. A partir do Terceiro Capítulo, abordou-se a temática do Ministério Público e os seus mecanismos de *accountability* das políticas educacionais. No Quarto Capítulo, foram apresentados dados mediante análise documental sobre o papel do Ministério Público na garantia do direito à educação básica, por meio das notas e enunciados da Comissão Permanente de Educação (COPEDEC) produzidas durante o período pandêmico (2020-2022). No quinto capítulo, procedeu-se ao estudo de casos. Por fim, encerrou-se a pesquisa com a conclusão e as considerações finais pertinentes.

Dessa maneira, inicia-se este trabalho, no primeiro capítulo, tratando das garantias legislativas referentes à educação, entendendo a educação como um direito de todos, com abrangência universal, amparado por normas nacionais, como a Constituição Federal de 1988, e internacionais, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos – DUDH (ONU, 1948), que em seu artigo 26 afirma que a educação primária é obrigatoriamente gratuita para todos, independentemente da idade, devendo ser garantido o acesso à educação e à alfabetização. Assim, conforme a DUDH, o processo de educação não deve violar a ética que constrói a humanidade do educando, mas respeitar a sua dignidade, tornando-o sujeito de direitos na sua convivência em sociedade (ONU, 1948).

Na ordem interna, no que tange à educação na Constituição Federal de 1988, o referido direito é fundamental para todos os cidadãos, não somente a garantia do acesso e da

permanência no ensino básico, mas também a garantia de um padrão de qualidade para todos. Somando-se à Constituição Federal, há outras duas leis que regulamentam e complementam o direito à educação: o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB). Esses três mecanismos legislam sobre o acesso fundamental de todos os cidadãos brasileiros à escola pública, buscando garantir que nenhuma criança, jovem ou adulto deixe de iniciar ou completar os seus estudos por falta de vaga ou situação de evasão escolar.

A educação como um direito universal, conforme prevê a Constituição Federal e a Declaração Universal dos Direitos Humanos, associa-se diretamente ao pleno exercício da cidadania. Juntamente com a instituição familiar, a educação básica visa ao bem-estar social, bem como contribuir significativamente para o desenvolvimento social de crianças e adolescentes, conseqüentemente, melhorando a vida de cada cidadão. Desse modo, a Constituição Federal, no Capítulo III, artigo 205, estabelece a educação como direito de todos e dever do Estado e da família.

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 (Brasil, 1988, p.279).

A presença dos direitos sociais fundamentais na Constituição lhe rendeu a alcunha de "Cidadã", por ter representado uma conquista importante e estabelecer mecanismos para a garantia dos direitos sociais, sendo considerada referência fundamental na luta pelo Direito à Educação.

É dever do Estado oferecer vagas para a educação obrigatória, considerando desde a Educação Infantil ao Ensino Médio. A CF de 1988 foi um marco, quando o Estado passou a ter responsabilidade pela garantia do aprendizado, ou seja, se os estudantes têm o direito de aprender, os professores têm o dever de oferecer o aprendizado e o Estado de dar condições para que essa troca produtora efetivamente ocorra com qualidade. Assim, existência de escolas privadas não desobriga o Estado de garantir que todos tenham pleno acesso a uma instituição pública.

O artigo 6º da "Constituição Cidadã" estabelece a educação como o primeiro dos direitos sociais, reafirmando o dever do Estado para com a educação e determinando a gratuidade do ensino público para a educação básica, ampliando a gratuidade para o Ensino Médio e declarando, explicitamente, a gratuidade para o Ensino Superior. Ou seja, onde há uma instituição de ensino privado, é obrigação do Estado garantir que haja uma instituição pública para que todos tenham pleno acesso ao ensino básico (Brasil, 1988).

A educação permite que o Estado avance, pois somente por meio do desenvolvimento da capacidade crítica de todos os cidadãos brasileiros e da sua qualificação para o mercado trabalho que se torna possível a evolução de um Estado de Direito. Assim, a educação se apresenta como o principal mecanismo para a solução de problemáticas sociais, como a violência, a alienação, a miséria, as desigualdades sociais e de gênero, dentre outros, evitando a exclusão.

A universalização da educação, como prevê a Constituição Federal e a Declaração Universal dos Direitos Humanos, está diretamente ligada ao pleno exercício da cidadania. A educação básica visa ao bem-estar social e ao desenvolvimento social das crianças e adolescentes, e, conseqüentemente, à melhoria de vida dos cidadãos. Porém, mesmo a educação sendo reconhecida como um direito universal e fundamental, milhares de crianças e jovens ainda continuam fora da sala de aula sem usufruir plenamente desse direito resguardado nas diferentes leis nacionais e internacionais. Além da falta de investimento, o baixo salário dos professores e a falta de incentivo familiar são problemas que contribuem para o declínio da educação brasileira. Desse modo, à medida que o aluno vai avançando em sua vida escolar, surgem mais obstáculos que o afastam do ambiente escolar, ocasionando o abandono.

A educação é, portanto, assegurada em nosso regime jurídico, à semelhança de outros ordenamentos internacionais, como política pública essencial, que deve como tal ser contínua e ininterrupta a fim de promover o desenvolvimento individual e também nacional. Nesse sentido, Emerson Garcia afirma:

Em relação ao direito à educação fundamental, nos parece incontroverso tratar-se de uma parcela integrante do mínimo existencial, não só por suas características intrínsecas como em razão de sua importância para a concreção de outros direitos necessários a uma existência digna. Como vimos, há muito a educação fundamental foi incorporada aos tratados e convenções internacionais, isto sem olvidar a sua paulatina inserção nos ordenamentos de inúmeros Estados, inclusive o Brasil. Neste País, aliás, os textos constitucionais, a contar do primeiro, sempre lhe fizeram certa deferência. Além dos prismas da universalidade e do historicismo, a Carta de 1988 a erigiu à condição de direito subjetivo público, o que em muito reduz a abstração que sempre circunda os limites do mínimo existencial e afasta a possibilidade de que sua oferta seja postergada ou negada. (GARCIA, 2004, p. 27)

Segundo o ministro Luís Eduardo Barroso, apresentando a obra “A que ponto Chegamos” do jornalista e pesquisador em educação, Antônio Gois (2022):

Alguns dos grandes problemas da educação básica do Brasil são:  
 i) Não alfabetização da criança na idade certa (...);  
 ii) Evasão escolar no ensino médio (...);  
 iii) Déficit de aprendizado (...) (Barroso *apud* Gois, 2022, p.15).

Resta-lhe total razão, segundo um estudo feito pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), a evasão escolar entre crianças de 5 a 9 anos aumentou cerca de 128% em 2021, comparado ao mesmo trimestre de 2019. Com a pandemia, o Brasil voltou a ter o mesmo nível de evasão escolar de 14 anos atrás, e as crianças de 5 a 9 anos foram as que mais ficaram longe do aprendizado. De acordo com esse estudo, o abandono escolar foi maior entre os estudantes do início do Ensino Fundamental, que durante o isolamento social estiveram mais afastados dos estudos e retornaram em menor quantidade quando as aulas presenciais foram retomadas. E mesmo o Brasil tendo avançado em relação à alfabetização, porém, não conseguiu ainda cumprir as metas estabelecidas pela Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável, o plano de ação global da ONU (FGV, 2022).

A educação é um direito individual, pois institui um processo de desenvolvimento próprio à condição de cada ser humano, além de ser um direito coletivo e social, que exige do Estado a implementação de ações afirmativas que ofereçam à sociedade instrumentos para alcançar seus fins. Assim, o direito à educação, de natureza híbrida (individual e coletiva) deve ser visto como condição essencial para a dignidade humana, como direito fundamental e social, o qual baseia-se diretamente no princípio da dignidade humana, logo, sua efetivação contribui para o alcance da justiça social.

Para que haja a efetivação do direito à educação, é indispensável a atuação em conjunto dos três poderes, Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como a fiscalização de órgãos como o Ministério Público, os Tribunais de Contas e as Controladorias, por exemplo. Por essa perspectiva, o controle governamental de políticas públicas é uma forma de se buscar a efetivação desse direito constitucional, que visa à diminuição das deficiências e desigualdades da sociedade, bem como garantir que todos acessem uma educação de qualidade.

No Segundo Capítulo, explanou-se sobre a garantia do direito fundamental à educação durante o período pandêmico, bem como acerca dos desafios enfrentados e estratégias adotadas como ferramentas de redução dos danos causados à educação básica pela pandemia COVID-19, como a elevação dos números da evasão escolar. Em decorrência do avanço do coronavírus e da rapidez do seu contágio, o isolamento social foi decretado oficialmente pelo governo brasileiro em 11 de março de 2020. A Organização Mundial de Saúde (OMS) considerou a Covid-19 como uma pandemia, termo que "se refere à distribuição geográfica de uma doença e não à sua gravidade" (OPAS, 2020).

Conforme análise publicada pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), uma das áreas mais afetadas por essa crise sanitária foi a educação. Essa calamidade mundial começou a dar sinal ainda em 2019 na China e em outros países, porém, no Brasil, a atenção sobre essa problemática iniciou-se em março de 2020, com a decretação do período de isolamento social. Assim, as escolas e todos os tipos de instituições e estabelecimentos foram fechados, sendo permitido o funcionamento apenas dos serviços considerados essenciais, mas com sérias restrições, dando início a um novo período de readaptações (Brasil, 2021).

[...] Divulgada em julho deste ano, 99,3% das escolas brasileiras suspenderam as atividades presenciais durante a pandemia da Covid-19. [...] A pesquisa, denominada Resposta Educacional à Pandemia de Covid-19 no Brasil, aponta que pouco mais de 53% das escolas públicas conseguiram manter o calendário letivo original no ano passado. No ensino privado, cerca de 70% das escolas conseguiram manter a previsão inalterada. O levantamento foi realizado entre fevereiro e maio de 2021, com a segunda etapa do Censo Escolar 2020. Segundo o Inep, os dados aferidos serão fundamentais para a compreensão das consequências da pandemia no sistema educacional brasileiro. Para isso, o Inep desenvolveu um formulário específico para coletar informações sobre a situação e as estratégias adotadas pelas escolas durante o ano letivo. Ao todo, 94% das escolas responderam ao questionário aplicado pelo Inep como complementação do Censo Escolar. O percentual corresponde a 97,2% e 83,2% das redes pública e privada, respectivamente (Brasil, 2021).

Importante mencionar que, no contexto educacional, as escolas foram fechadas sem previsão do retorno das atividades presenciais. No entanto, as instituições de ensino deveriam cumprir com o artigo 205 da Constituição Federal, o qual dispõe que a educação, direito de todos e dever do Estado e da família, deverá ser promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. Diante disso, as escolas precisaram rever o currículo e criar estratégias de ensino, mantendo-se os vínculos escolares e o ensino de novas formas e criativas, na verdade, um verdadeiro desafio para esta geração que nunca havia vivido uma pandemia, ou, em nosso País, outro evento, que obrigasse o fechamento de todos os prédios públicos e privados do País, como uma guerra, por exemplo.

As instituições de ensino, com a finalidade de se adequarem ao novo cenário, usaram a Base Nacional Comum Curricular (2018), que traz em sua regulamentação a necessidade de se planejar e rever o currículo e a prática segundo a cultura e a experiência local de cada instituição. Incentivou-se, assim, o respeito à igualdade e a diversidade cultural, destacando a importância de se trabalhar a transversalidade e a pluralidade cultural, conforme Pereira; Narduchi e Miranda (2020) ao afirmarem que "a escola, como instituição social, tem um papel

fundamental diante desta pandemia. Ela deve oferecer opções que ajudem os alunos a compreenderem o momento em que eles estão vivendo". As unidades de ensino tiveram, pois, que se reinventar e organizar maneiras alternativas de manter o vínculo do aluno com a escola, visando cumprir as normas referentes à educação brasileira.

Em virtude disso, de acordo com Silva; Silva Neto e Santos (2020, p. 32), o uso das "tecnologias da informação para manter a interação com os alunos foi umas das opções viáveis neste contexto de pandemia", contribuindo tanto para a formação do aluno como para ajudar a evitar a propagação do vírus. A própria Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) já previa a possibilidade de ensino a distância em casos emergenciais. Destarte, os Conselhos de Educação de vários estados se manifestaram para regulamentar e amparar as escolas que optaram por continuar suas atividades pedagógicas de maneira remota (Brasil, 1996).

Houve várias nuances com relação aos desafios enfrentados pela educação em tempos de pandemia, nesse intuito, buscou-se, no Segundo Capítulo, evidenciar os problemas que a crise sanitária trouxe para o contexto educacional e como as escolas se pautaram para tentar assegurar o direito do aluno ao ensino-aprendizagem. Deste modo, as instituições de ensino com base no decreto publicado pelo Ministério da Educação (MEC), segundo pesquisa realizada por Costa e Nascimento (2020), substituíram as aulas presenciais por aulas remotas.

Com a edição da Portaria nº 343 de 17 de março de 2020, o MEC dispôs sobre a substituição das aulas presenciais por aulas em meio digitais no período de pandemia. O Conselho Nacional de Educação (CNE) buscou apoiar e legalizar a utilização do ensino remoto lançando, em 28 de abril de 2020, um parecer que tornou favorável a reorganização do calendário escolar e a possibilidade de cômputo de atividades não presenciais para fins de cumprimento da carga horária mínima anual, em razão da pandemia do COVID-19. O parecer foi homologado pelo Ministério da Educação em 29 de maio de 2020.

Os desafios surgiram a partir das medidas adotadas para conter o avanço da pandemia da COVID-19, que obrigaram milhões de famílias, das mais diversas condições sociais e culturais, a conciliarem ainda mais as rotinas de trabalho, cuidado com as crianças e idosos em extensas horas de convívio, muitas vezes em pequenos espaços e sob condições desfavoráveis de conforto. Com a suspensão das aulas, segundo a estimativa dos dados do Censo Escolar de 2019 em 2020 (INEP, 2019), cerca de 47,9 milhões de alunos matriculados na Educação Básica nas redes públicas e instituições particulares de ensino ficaram sem atividades escolares (Caetano; Silva Júnior; Teixeira, 2020).

A partir da suspensão do ensino presencial, as escolas precisaram se adequar rapidamente, adotando provisoriamente medidas, como a antecipação das férias escolares e a criação de ferramentas e plataformas digitais, objetivando amenizar a situação sem precedente que a educação estava enfrentando. As plataformas na *web* possibilitaram dar continuidade à educação escolar, agora em regime remoto. As instituições privadas e públicas foram orientadas a utilizar ferramentas tecnológicas educacionais disponíveis no mercado. De uma hora para outra presenciamos professores produzindo videoaulas, criando exercícios e ministrando aulas *on-line* em diversas plataformas, tudo para que os alunos pudessem manter o ritmo de aulas e estudos. A proposta de ensino remoto representou um grande desafio para a educação, pois, enquanto as escolas estaduais se adequaram à plataforma *on-line*, a rede municipal enfrentou muitos empecilhos devido à dificuldade de acesso dos estudantes a esses meios, pela sua própria identidade e pelos desafios da inclusão digital.

Os professores, sobretudo os que atuavam em escolas públicas, não estavam preparados para lidar com a questão da acessibilidade tecnológica, dificultando assim suas práticas docentes, principalmente profissionais mais antigos que já tinham certa resistência às novas tecnologias. No entanto, após um início conturbado, pôde-se perceber que o profissional passou a ser muito mais valorizado quando os pais tiveram que passar a assessorar os estudos de seus filhos.

Em relação ao ensino remoto, os autores Grossi; Minoda e Fonseca (2020, p. 166) enfatizam que “dessa maneira, *homeschooling* ou ensino domiciliar se tornou uma alternativa nos tempos da quarentena”. De acordo com eles, durante o período pandêmico, em que os educandos ficaram afastados da modalidade presencial das instituições de ensino, houve dificuldades com relação ao novo método de ensino, o que causou desânimo e desestímulo para estudar. Enquanto os alunos das escolas privadas tiveram adaptação melhor e mais rápida à nova prática educacional, os alunos de escolas públicas necessitaram de mais tempo para se adequarem, sendo que em alguns casos não havia o devido suporte educacional. Portanto, muitos foram os desafios enfrentados pela educação durante a pandemia causada pelo COVID-19, desde a transição das aulas presenciais ao formato remoto à necessidade de aptidão e adaptação aos recursos tecnológicos, sem deixar de mencionar os problemas emocionais que a necessidade do isolamento social causou em alguns sujeitos.

Quanto à educação híbrida, está relacionada ao ideal de que professores e alunos poderão aprender em tempos e locais diferentes, algo já utilizado enquanto método na educação

a distância. Assim, surgiu com o propósito do docente empregar na sua prática pedagógica o uso das várias tecnologias, oportunizando uma visibilidade ao protagonismo do aluno, que vive constantemente conectado dentro e fora do espaço escolar (Bacich, 2016; Sousa, 2018; Soares e Cesário, 2019 *apud* Silva, 2020).

Salienta-se ainda que, apesar de todos os desafios encontrados, os professores e estudantes tentaram se adaptar ao ensino a distância da melhor maneira possível, embora muitos estivessem utilizando essa didática pela primeira vez. Com efeito, os alunos precisaram do apoio educacional da família, sendo, portanto, mais uma problemática enfrentada por muitos estudantes. Dentre esses desafios, problemas de conectividade, famílias que não tinham acesso aos recursos tecnológicos nem condições de ajudar academicamente seus filhos, alunos sem maturidade para estudar à distância e professores sem formação específica para lidar com o ensino remoto (Grossi; Minoda; Fonseca, 2020, p. 166).

Segundo Vieira e Ricci (2020, p. 4), o termo "estratégias de ensino" pode ser entendido como a junção de meios utilizados pelos docentes no desenvolvimento do processo de ensino vinculado às atividades e aos resultados esperados por elas. Ademais, ao discutirem sobre os desafios enfrentados pela educação durante a pandemia e as soluções encontradas, Vieira e Ricci (2020) concluem que,

[...] sem dúvida, outra lição deste momento de isolamento é a de que a mobilização de tecnologias para as aprendizagens escolares exige a presença ativa, constante e competente do professor. [...] Isso porque o processo de aprendizagem é coletivo, conta com a curiosidade mútua, com a liberdade e interação que as crianças precisam ter para aprender (Vieira e Ricci, 2020, p. 4).

Segundo Luís Roberto Barroso, "a expansão, qualificação e evolução da educação básica são os únicos caminhos para a prosperidade e a emancipação das pessoas. (...)". Afirmando, ainda, algo corretíssimo, mas ainda com resistências, sobretudo na classe docente, "A importância da educação avulta, exponencialmente, na era da Revolução Tecnológica, com a economia do conhecimento e da inovação rompendo fronteiras" (Barroso *apud* Gois, 2022).

No Terceiro Capítulo, passou-se a tratar sobre o Ministério Público e seus mecanismos de *accountability* da política educacional. A concepção de *accountability*, ainda que não tenha uma tradução exatamente correspondente em português, o termo, porém, refere-se ao controle e à fiscalização dos agentes públicos, que, de acordo com Paul (1992, p. 1047), implica em manter os indivíduos e as organizações sujeitos à responsabilização pelo seu desempenho. Ao aplicar essa ideia ao âmbito público, alude-se ao conjunto de métodos, mecanismos e práticas

utilizados por partes interessadas para garantir um determinado nível e tipo de desempenho nos serviços públicos.

Neste sentido, a *accountability* é parte integrante da ordem política democrática que solidifica e legitima, por meio da responsabilização, os agentes públicos perante os cidadãos. Assim, a relação governantes e governados se caracteriza pela autoridade exercida pelos governados, devendo as instituições políticas trabalharem de forma integrada, bem como estabelecerem formas de prestar contas à sociedade. A *accountability* horizontal efetiva não deriva de agências isoladas, mas sim de redes de agências que têm como ápice, por ser o ponto onde o sistema constitucional 'se fecha' por meio de decisões finais, tribunais (incluindo os mais elevados) comprometidos com ela (Robl Filho, 2013). Dessa forma, a responsabilização horizontal de políticos e de agentes públicos não apenas previne desvios de recursos, mas também afirma a formação de uma rede de controle ativa que vai além da supervisão, visando à eficácia das políticas públicas.

Confirmou-se com a Constituição Federal de 1988 a tendência geral de inclusão dos direitos difusos e coletivos no ordenamento jurídico, incluindo o direito fundamental à educação, estabelecendo uma base sólida para a incorporação de outros direitos. Curiosamente, a CF/88 tratou desse assunto na seção do Ministério Público, mencionando-o no artigo 129, onde são enumeradas suas funções, incluindo a proteção dos direitos assegurados na Constituição e a promoção do inquérito civil e da ação civil pública em defesa do patrimônio público, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos (Brasil, 1988).

A leitura desse artigo mostra que o Ministério Público se estabeleceu, após a Constituição de 1988, como um verdadeiro órgão de *accountability* política horizontal, responsável pela proteção de uma ampla gama de direitos coletivos e individuais inalienáveis, além de ter a função principal de proteger a ordem jurídica e o estado democrático de direito (Brasil, 1988). A CF/88 reforçou a função protetora que vinha sendo reivindicada pelo Ministério Público sobre os direitos metaindividuais, reforçando a ideia de que esses direitos são inalienáveis de um lado, mas os titulares têm limitações por outro.

Com efeito, é inegável a importância fundamental da atuação do Ministério Público como um órgão de controle do poder político para a estabilidade da democracia e a qualidade da representação pública, abrangendo tanto a função dos gestores públicos quanto a dos conselheiros de educação, ou qualquer pessoa que exerça função pública. Portanto, é um dever institucional do Ministério Público, como defensor da ordem democrática, investigar as razões

por trás das decisões dos gestores públicos, especialmente as que foram tomadas durante a pandemia, para garantir direitos não flexibilizados pela legislação, incluindo o direito fundamental e social à educação, seja por meio de atividades pedagógicas não presenciais, híbridas ou presenciais.

Observou-se que o Ministério Público tem uma função muito importante nesse processo de fiscalização e monitoramento do cumprimento das leis e políticas relacionadas à educação básica, com vistas a garantir os padrões estabelecidos de qualidade e que os recursos destinados à educação sejam utilizados de forma eficiente e transparente; passando pela investigação de irregularidades, bem como na mediação e resolução de conflitos, além da promoção de políticas públicas que visem melhorar a qualidade e a equidade da educação básica. Diante disso, não podemos subestimar o seu papel na promoção da *accountability* na defesa da educação básica, atuando tanto na prevenção de irregularidades quanto na punição dos responsáveis por violações dos direitos educacionais. Ao fazer isso, contribui para garantir que todas as crianças e jovens tenham acesso a uma educação de qualidade e para fortalecer o sistema educacional como um todo.

Levou-se em conta que para se garantir a continuidade da educação durante a pandemia não era necessário apenas o cumprimento da carga horária mínima obrigatória (800 horas/ano), ou o alcance dos objetivos de aprendizagem definidos na Base Nacional Comum Curricular, incluía também a capacidade das redes escolares de buscar ativamente seus alunos. Além disso, era preciso combater a evasão escolar, apoiar professores, estudantes e famílias, fornecer alimentação escolar e identificar os alunos que necessitam de suporte, incluindo aqueles com necessidades especiais no âmbito da educação.

Foi imperioso que o Ministério Público acompanhasse todas essas frentes para prevenir danos significativos aos direitos das crianças e dos adolescentes. A atuação proativa do Ministério Público, principalmente quando se trata do direito à educação, é crucial devido à multiplicidade de atores envolvidos no processo educacional. Nesse contexto, a atuação dialogante, construtiva e mediadora de conflitos torna-se ainda mais relevante.

Portanto, ressaltou-se a necessidade de utilização de todos os recursos extrajudiciais disponíveis para garantir que, dentro da autonomia dos sistemas educacionais, as escolhas adequadas para efetivar os direitos garantidos pela legislação tenham sido feitas. Medidas judiciais também deveriam ter sido adotadas se necessário, como foi feito em todo o país, embora nem sempre alcançando os objetivos de maneira imediata. Caberia, ou não, ao

Ministério Público a capacidade de flexibilidade sobre o grau de atribuições que se esperava e se espera de sua atuação?

No Quarto Capítulo foi realizada a análise de dados propriamente dita. Iniciou-se explicando o método utilizado: pesquisa documental. Este método utiliza os princípios da pesquisa bibliográfica, além de tê-la como material de apoio investigativo. Com o auxílio desse método, pretende-se restringir, conceituar e caracterizar o objeto da pesquisa, em seguida discutir o conteúdo de cada um dos documentos selecionados e, por fim, expor as conclusões a partir do resultado dos procedimentos da análise documental (Cellard, 2008).

Dessa forma, a pesquisa documental é a técnica responsável por coletar, selecionar e avaliar informações através da leitura de documentos, livros, revistas, gravações, filmes, jornais, bibliografias etc. (Gil, 2007). A pesquisa documental de cunho informativo aqui realizada buscou, por meio das informações relevantes sobre determinados tópicos, analisar a atuação do Ministério Público em abrangência nacional, durante o período da pandemia Covid-19 (2020-2022), no cumprimento do seu dever de zelar pelo direito fundamental à educação básica (Fonseca, 2002), utilizando a produção de Enunciados e Notas da Comissão Permanente de Educação (COPEDEC) referente ao período estudado e outros documentos de avaliação e diagnóstico da estrutura e atuação do Ministério Público nacionalmente.

Assim, prosseguiu-se com a análise documental dos dados dos Enunciados e Notas publicados pela Comissão Permanente de Educação (COPEDEC) na tentativa de uniformizar as ações e orientar a luta pela redução dos danos causados pela pandemia da Covid-19 à educação básica, realizadas pelos Ministérios Públicos estaduais.

Analisou-se, ainda, as estruturas do Conselho Nacional do Ministério Público, especialmente quanto às produções recentes da Comissão da Infância Juventude e Educação, a respeito do diagnóstico da estrutura dos órgãos de apoio e das promotorias e procuradorias especializadas no direito à educação existentes na instituição ministerial. Apurou-se, ainda, o projeto de recomendação elaborado a partir do diagnóstico que demonstra o poder de flexibilidade dos membros da instituição sobre a defesa do direito à educação e que emanou da pandemia da COVID-19. Como tantas coisas que vieram à tona em várias áreas após a pandemia, a necessidade de inclusão digital, o melhor uso das tecnologias, a possibilidade de novas pandemias, também emergiu a necessidade de melhor estruturação do Ministério Público para o cumprimento de seu papel na defesa do direito à educação.

No quinto capítulo, foram feitos dois estudos de caso descritivos de forma a referenciar o argumento de que ações em conjunto de várias instituições de *accountability* (no caso do Piauí) ou mesmo a atuação de órgãos de fiscalização e gestão de forma alinhada (no caso de Santa Catarina), com a utilização em ambos os casos dos instrumentos de atuação extrajudiciais do Ministério Público, são muitas vezes mais eficazes, surtindo efeito evidente na realidade da garantia do direito à educação, do que uma postura autoritária e não dialógica<sup>1</sup>, mais ainda diante das carências humanas e estruturais diagnosticadas pela própria instituição por seu órgão de controle externo, Conselho Nacional do Ministério Público.

Por fim, apresentou-se as conclusões finais.

---

<sup>1</sup>O conceito de "Ministério Público Resolutivo" refere-se a uma abordagem proativa e eficaz do Ministério Público na resolução de conflitos, priorizando soluções extrajudiciais e preventivas para garantir a efetividade dos direitos fundamentais, em especial o direito à educação. A "Carta de Brasília", resultante do encontro nacional dos Ministérios Públicos em 2016, reafirma o compromisso da Instituição com a promoção de direitos humanos e a busca por métodos inovadores e resolutivos na atuação ministerial, destacando a importância de práticas colaborativas e interinstitucionais. Disponível em: [https://www.cnpm.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2023/manual\\_de\\_resolutividade.pdf](https://www.cnpm.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2023/manual_de_resolutividade.pdf). Acesso em 31 de maio de 2024.

# 1 A GARANTIA DO DIREITO FUNDAMENTAL À EDUCAÇÃO BÁSICA: BREVE HISTÓRICO

## 1.1 Educação e Direitos Humanos

A relação entre educação, direitos humanos e dignidade da pessoa humana é intrínseca e indissociável, representando uma das bases fundamentais para a construção de uma sociedade justa, equitativa e pacífica. Neste capítulo da presente tese, será analisada a importância dessa associação, delineando seus conceitos, implicações e reflexos na promoção da paz social, bem como o papel revolucionário da educação como política pública.

Sobre a exigibilidade do direito à educação como política pública:

Após este breve panorama a respeito dos parâmetros que devem informar a tarefa de concretização do direito educacional, é possível afirmar que o Estado deve aparelhar-se para fornecer a todos, progressivamente, os serviços educacionais mínimos. Isso significa reconhecer que o direito à educação só se efetiva mediante o planejamento e a implementação de políticas públicas. Em outras palavras, a satisfação do direito não se esgota na realização do seu aspecto meramente individual (garantia de uma vaga na escola, por exemplo), mas abrange a realização de prestações positivas de natureza diversa por parte do poder público, num processo que se sucede no tempo. Em síntese, a educação, como direito fundamental de caráter social: a) ocupa posição de destaque no ordenamento jurídico, servindo mesmo como razão de ser de toda a ordem jurídica, juntamente com os demais direitos fundamentais; b) tem aplicabilidade imediata, embora sua realização integral só possa se dar de forma progressiva; c) não pode ser suprimida do ordenamento jurídico por meio de emenda constitucional; d) pertence a todos, mas deve priorizar categorias de pessoas que se encontram numa mesma posição de carência ou vulnerabilidade; e) tem como sujeito passivo o Estado; f) realiza-se por meio de políticas públicas ou programas de ação governamental; g) vincula a todos os poderes públicos (Executivo, Legislativo e Judiciário), que devem adotar medidas – legislativas, técnicas e financeiras – até o máximo dos recursos disponíveis, para a satisfação daquilo que foi eleito como prioritário (núcleo mínimo obrigatório), reconhecendo o direito à educação como um verdadeiro direito. (DUARTE, 2007, p. 710)

Em primeiro lugar, cabe conceituar a educação como um processo complexo e multifacetado de desenvolvimento integral do indivíduo, abrangendo não apenas a aquisição de conhecimentos técnicos e habilidades, mas também o desenvolvimento de valores, atitudes e competências que promovam o exercício pleno da cidadania e o respeito pelos direitos humanos (Gomes, 2020, p. 48). Nesse contexto, os direitos humanos são entendidos como os direitos inerentes a todos os seres humanos, independentemente de raça, sexo, religião, origem social, política ou qualquer outra condição, assegurando a dignidade e a igualdade de todos perante a lei.

A dignidade da pessoa humana, por sua vez, é o princípio fundamental que norteia a proteção e promoção dos direitos humanos, garantindo o respeito à integridade física, psicológica e moral de cada indivíduo. A associação entre educação, direitos humanos e dignidade humana se dá pelo fato de que a educação é o principal meio para disseminar e internalizar os valores e princípios que fundamentam os direitos humanos, promovendo a conscientização, o respeito mútuo e a valorização da diversidade humana.

Essa associação é crucial para a promoção da paz social, uma vez que a educação é um dos principais instrumentos para prevenir conflitos, promover a tolerância, o diálogo intercultural e a convivência pacífica entre os diferentes grupos sociais. Uma educação pautada nos princípios dos direitos humanos contribui para a construção de uma cultura de paz, baseada no respeito aos direitos e na resolução não violenta de conflitos.

Nesse contexto, a educação se apresenta como uma política revolucionária nos seus eixos de educação para todos, de qualidade e com valores. A educação para todos visa garantir seu acesso universal, combatendo a exclusão e a desigualdade social. A educação de qualidade busca assegurar um ensino que promova o pleno desenvolvimento das potencialidades individuais, a formação crítica e reflexiva dos alunos e a construção de uma sociedade mais justa e democrática. Por sua vez, a educação com valores busca transmitir e internalizar os princípios éticos e morais que fundamentam os direitos humanos, contribuindo para a formação de cidadãos conscientes, responsáveis e comprometidos com a construção de um mundo mais justo e solidário.

Em síntese, a associação entre educação, direitos humanos e dignidade da pessoa humana é imprescindível para a promoção da paz social e o desenvolvimento humano, assim como pela erradicação da pobreza. Destarte, a educação, enquanto política revolucionária, tem o potencial de transformar a sociedade, promovendo a inclusão, a igualdade e a justiça, o que contribui para a construção de um mundo mais humano, pacífico e sustentável.

## **1.2 O Direito Humano à Educação na Ordem Internacional**

O direito à educação é reconhecido como um direito humano fundamental na ordem internacional, consagrado em diversos instrumentos jurídicos e documentos. A Declaração Universal dos Direitos Humanos (ONU, 1948), adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1948, é um dos principais marcos que estabelece o direito à educação. O artigo 26

da DUDH afirma que "toda pessoa tem direito à educação", destacando sua importância para o pleno desenvolvimento da personalidade humana e para a promoção do respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais.

Além da Declaração Universal, outros tratados e convenções internacionais tratam especificamente do direito à educação. Um exemplo relevante é a Convenção sobre os Direitos da Criança (ONU, 1989), adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1989. O artigo 28 da Convenção estabelece que os Estados Partes reconhecem o direito da criança à educação e se comprometem a torná-la gratuita e obrigatória, garantindo o acesso igualitário à educação primária e secundária.

Outros instrumentos internacionais que tratam do direito à educação incluem a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (ONU, 1979), a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (ONU, 2007) e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (ONU, 1966). Todos esses instrumentos reafirmam a importância da educação como um direito humano fundamental e estabelecem obrigações para os Estados Partes em garantir o acesso igualitário à educação, sem discriminação de qualquer tipo.

Além dos instrumentos específicos sobre direitos humanos, o direito à educação também está vinculado aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. O ODS 4, "Educação de Qualidade", tem como objetivo garantir uma educação inclusiva, equitativa e de qualidade para todos, promovendo oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos os indivíduos. Isso inclui o acesso à educação pré-escolar, primária, secundária, técnica, profissional e superior, bem como a formação para o emprego e a cidadania ativa.

Para além desses importantes documentos, tem-se a Declaração de Incheon (UNESCO, 2015) como um documento crucial no campo da educação, adotado durante a Conferência Mundial sobre Educação de 2015, realizada em Incheon, Coreia do Sul. Essa conferência foi organizada pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) em parceria com o governo da Coreia do Sul e outras organizações internacionais.

Essa declaração estabelece uma visão abrangente para a educação no século XXI, delineando princípios e metas para garantir uma educação inclusiva, equitativa e de qualidade para todos. Entre os principais pontos destacados na Declaração de Incheon estão: Educação Inclusiva, cujo documento enfatiza a importância de uma educação que atenda às necessidades

de todos, incluindo grupos marginalizados, pessoas com deficiência, refugiados e deslocados, entre outros. Isso significa garantir acesso igualitário à educação para todos, independentemente de sua origem étnica, social ou econômica; Qualidade da Educação, que destaca a necessidade de garantir padrões elevados de qualidade na educação, incluindo currículos relevantes e atualizados, métodos de ensino eficazes e avaliações significativas do aprendizado dos alunos; Equidade, a qual enfatiza a importância de promover a equidade na educação, reduzindo as disparidades entre diferentes grupos de estudantes. Isso envolve a implementação de políticas e programas destinados a combater a discriminação e promover oportunidades iguais para todos os alunos; Desenvolvimento Sustentável, a declaração reconhece a educação como um componente fundamental do desenvolvimento sustentável, destacando a importância de uma educação que promova a cidadania global, a sustentabilidade ambiental e a igualdade de gênero; Aprendizado ao Longo da Vida, que defende a ideia de que a educação não deve ser vista como um evento isolado, mas sim como um processo contínuo ao longo da vida. Isso inclui o reconhecimento e a valorização da aprendizagem informal e não formal, além da educação formal tradicional.

Esses são apenas alguns dos principais pontos abordados na Declaração de Incheon. No geral, o documento representa um compromisso global com a transformação positiva dos sistemas educacionais em todo o mundo, visando garantir que a educação seja um direito humano fundamental e uma ferramenta poderosa para o desenvolvimento pessoal e social.

O Brasil é membro ativo de várias organizações internacionais, incluindo a Organização das Nações Unidas (ONU) e a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), desempenhando um papel significativo no cenário internacional e reflete seu compromisso com questões globais, como desenvolvimento sustentável, direitos humanos, educação e cultura.

A nação brasileira também é membro fundador da ONU desde 1945, com participação ativa na Assembleia Geral do Conselho de Segurança e de várias agências especializadas da ONU, desempenhando um papel importante em questões como paz, segurança, desenvolvimento sustentável, direitos humanos e cooperação internacional. Ademais, o Brasil participa como membro da UNESCO desde 1946, colaborando com outros países para promover a educação de qualidade, proteger o patrimônio cultural e natural, promover o diálogo intercultural e fortalecer a cooperação científica. Além da ONU e da UNESCO, o país também é membro da OMC (Organização Mundial do Comércio), do G20 (Grupo dos 20) e da OEA (Organização

dos Estados Americanos). Essa participação em organizações internacionais permite ao Brasil colaborar com outros países em questões de interesse comum e influenciar decisões e políticas em nível global.

No entanto, importante observar que a participação do Brasil nessas organizações também pode ser objeto de debate e crítica, especialmente em relação à eficácia das políticas implementadas e ao alinhamento com os interesses nacionais. O país frequentemente busca uma maior representatividade e voz nos fóruns internacionais, ao mesmo tempo que enfrenta desafios internos que podem impactar sua capacidade de contribuir plenamente para a agenda global.

### **1.3 A Fundamentalidade do Direito Humano à Educação Básica na Ordem Jurídica Brasileira**

#### **1.3.1 A Constituição Federal de 1988**

No campo do Direito Constitucional, a Constituição é o documento fundamental que estabelece os princípios, valores e normas essenciais de um Estado soberano. Funciona como a base organizacional dos poderes do Estado, define os direitos e deveres dos cidadãos e estabelece as bases para a estruturação do sistema jurídico de uma nação.

A distinção entre Constituição em sentido substancial (ou material) e Constituição em sentido formal é essencial para uma compreensão abrangente do conceito. A Constituição em sentido substancial refere-se ao conjunto de princípios, valores e normas fundamentais que efetivamente regem a vida política, social e jurídica de um país. Enfatiza a essência e o conteúdo das normas constitucionais, destacando sua influência na realidade social. Por outro lado, a Constituição em sentido formal diz respeito ao documento escrito ou conjunto de documentos que contêm as normas constitucionais de um Estado. Esta perspectiva concentra-se na forma física e legal da Constituição, independentemente de seu conteúdo. Assim, uma Constituição em sentido formal pode não refletir totalmente os princípios e valores que regem a sociedade, enquanto uma Constituição em sentido substancial aborda efetivamente esses aspectos fundamentais.

No estudo do Direito Constitucional, várias fontes são consideradas para a compreensão e interpretação das normas constitucionais, incluindo textos constitucionais, jurisprudência constitucional, doutrina constitucional e princípios gerais do direito. Quanto às classificações das constituições, estas podem ser realizadas com base em diferentes critérios, tais como forma

(escrita ou não escrita), conteúdo (materialmente rígidas ou flexíveis), origem (dogmáticas ou históricas) e estabilidade (estáveis ou instáveis). Essas classificações fornecem uma visão abrangente das diferentes características das constituições ao redor do mundo.

A interpretação constitucional é uma atividade complexa que requer uma abordagem sistemática e meticulosa. Para compreender adequadamente a Constituição, é crucial considerar vários elementos, incluindo a estrutura das normas constitucionais, a análise do programa normativo, ambiguidades, incoerências normativas, lacunas, métodos de interpretação e princípios da interpretação constitucional.

Em primeiro lugar, a estrutura das normas constitucionais deve ser compreendida em sua totalidade. As constituições geralmente são organizadas em uma hierarquia de disposições, que incluem princípios fundamentais, direitos individuais, poderes do Estado e disposições gerais. Essa estrutura hierárquica influencia a interpretação das normas constitucionais e suas relações umas com as outras. Por isso, a análise do programa normativo é essencial para interpretar a Constituição de forma contextualizada. Isso envolve a identificação dos objetivos, princípios e valores subjacentes às normas constitucionais, bem como sua aplicação prática em situações concretas. A interpretação deve levar em conta não apenas o texto literal da Constituição, mas também seu propósito e intenção.

Ambiguidades, incoerências normativas e lacunas no texto constitucional são desafios comuns à interpretação. As ambiguidades surgem quando o texto constitucional pode ter mais de uma interpretação plausível, enquanto as incoerências normativas ocorrem quando diferentes disposições da Constituição entram em conflito. Lacunas ocorrem quando o texto constitucional não trata explicitamente de determinada questão. Portanto, a interpretação constitucional deve resolver esses problemas de forma a garantir a coesão e eficácia do sistema constitucional.

Para lidar com esses desafios interpretativos diversos métodos de interpretação constitucional são empregados. Estes incluem o método histórico, que considera o contexto histórico em que a Constituição foi elaborada; o método sistemático, que analisa a estrutura e organização das normas constitucionais; o método teleológico, que busca identificar o propósito ou objetivo das normas constitucionais; e o método comparativo, que compara disposições constitucionais com outras normas ou sistemas jurídicos.

Além disso, existem princípios gerais da interpretação constitucional que orientam a atividade interpretativa. Estes incluem o princípio da unidade da Constituição, que exige uma interpretação harmônica e integrada das normas constitucionais; o princípio da supremacia da

Constituição, que estabelece que a Constituição é a lei fundamental do Estado e prevalece sobre outras normas jurídicas; o princípio da máxima efetividade, que busca garantir a eficácia das normas constitucionais na proteção dos direitos fundamentais; e o princípio da concordância prática, que busca evitar conflitos entre normas constitucionais.

Em suma, a interpretação constitucional envolve uma análise abrangente e cuidadosa da estrutura das normas constitucionais, análise do programa normativo, resolução de ambiguidades, incoerências normativas e lacunas, aplicação de métodos de interpretação constitucional e consideração dos princípios da interpretação constitucional. Essa abordagem é essencial para garantir uma interpretação coerente, eficaz e fiel aos princípios e valores fundamentais da Constituição.

Após essa breve introdução, é importante rememorar o fim da ditadura militar (1964-1985) e a retomada do processo de redemocratização do Brasil, quando foi possibilitada a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil em 1988, pensada em favor do estabelecimento e consolidação da democracia e da noção de cidadania. O objetivo era garantir os direitos dos cidadãos e estabelecer deveres do Estado e, assim, construir uma sociedade em que a igualdade e a justiça social pudessem se concretizar. Nesse sentido, a Constituição Federal de 88 apresenta, em seu artigo 6º, os direitos fundamentais de natureza social, afirmando que

são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a seguridade social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (Brasil, 1988).

A consolidação de um Estado democrático e socialmente justo parece depender, entre outras questões, do estabelecimento da educação como direito de todo cidadão. Tanto é que o legislador constituinte reservou o tema ao capítulo III, da seção I, artigo 205, versando sobre a educação como "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". O artigo 206 elenca os princípios sobre os quais a educação deve ser oferecida, entre eles, "igualdade de condições de acesso e permanência na escola", "ensino público gratuito em estabelecimentos oficiais" e "garantia de padrões de qualidade" (Brasil, 1988).

A Carta Magna recebeu sua alcunha de "Constituição Cidadã" devido à sua inclusão de direitos fundamentais, para além da introdução de uma série de direitos sociais pelos quais o Estado é responsável, como é o caso da educação. Durante os debates nas Assembleias Constituintes, grande parte das demandas dos movimentos sociais que estavam acompanhando

as discussões foram incorporadas, resultando na institucionalização de várias formas de participação da sociedade na governança estatal, incluindo a aceitação de emendas populares. Isso levou a uma expansão e fortalecimento dos direitos individuais, garantindo a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade.

Os direitos fundamentais representam um conjunto de prerrogativas e garantias reconhecidas aos indivíduos como essenciais para sua dignidade, liberdade e desenvolvimento dentro de uma sociedade. Esses direitos são concebidos como inerentes à condição humana e fundamentais para a realização plena do indivíduo na sociedade.

Ao longo da história, os direitos fundamentais foram categorizados em diferentes gerações, refletindo as demandas e aspirações sociais de cada época. A primeira geração, surgida no contexto das revoluções liberais dos séculos XVIII e XIX, engloba os direitos civis e políticos, como liberdade de expressão, religião e direito à vida. A segunda geração, emergida após a Segunda Guerra Mundial, abarca os direitos econômicos, sociais e culturais, como direito ao trabalho, à educação e à saúde. Já a terceira geração, desenvolvida a partir da segunda metade do século XX, engloba os direitos coletivos e difusos, como direito ao meio ambiente saudável e à paz.

As concepções filosóficas que justificam os direitos fundamentais são diversas e refletem diferentes visões sobre a natureza do ser humano, a sociedade e o Estado. O naturalismo argumenta que os direitos fundamentais derivam da natureza humana e são inerentes à condição humana. O racionalismo defende que os direitos fundamentais são produto da razão humana e da capacidade de autodeterminação dos indivíduos. O contratualismo sustenta que os direitos fundamentais são fruto de um contrato social entre os membros de uma sociedade. E o utilitarismo argumenta que os direitos fundamentais devem ser garantidos na medida em que contribuem para a maximização da felicidade e bem-estar geral da sociedade.

As características dos direitos fundamentais incluem sua universalidade, inalienabilidade, imprescritibilidade, irrenunciabilidade e interdependência. São universais, aplicáveis a todos os seres humanos, independentemente de sua nacionalidade, raça, sexo ou religião. São inalienáveis, não podendo ser transferidos, vendidos ou renunciados voluntariamente. São imprescritíveis, não perdendo sua validade com o tempo. São irrenunciáveis, não podendo ser renunciados mesmo que o indivíduo deseje. E são interdependentes, já que a realização de um direito muitas vezes depende da garantia de outros direitos fundamentais.

Em resumo, os direitos fundamentais são uma categoria central no ordenamento jurídico de uma sociedade, garantindo a proteção da dignidade humana e a promoção da justiça e igualdade. Suas diferentes gerações refletem as transformações sociais ao longo do tempo, enquanto suas diversas justificações filosóficas demonstram a complexidade e diversidade de perspectivas sobre esses direitos (Mendes; Gonet Branco, 2011).

### 1.3.2 A Lei de Diretrizes e Bases da Educação

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) é um marco legal fundamental para a organização e o funcionamento do sistema educacional brasileiro. Promulgada em 1996, a LDB estabelece as bases da educação nacional, definindo princípios, diretrizes e normas que norteiam as políticas educacionais em todo o país.

A importância da LDB reside em diversos aspectos. Em primeiro lugar, ela garante o direito à educação como um direito fundamental de todos os cidadãos, assegurando o acesso à educação básica obrigatória e gratuita, repetindo o preceito da Constituição Federal. Isso contribui para a promoção da igualdade de oportunidades e para o combate à exclusão social, permitindo que todos os indivíduos tenham acesso a uma educação de qualidade, independentemente de sua origem socioeconômica.

Além disso, a LDB estabelece os princípios e objetivos da educação brasileira, orientando a elaboração e implementação das políticas públicas educacionais em todos os níveis de ensino. Ela define os fundamentos da educação, como o respeito à liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; a valorização dos profissionais da educação; e a gestão democrática do ensino público.

A LDB também disciplina a estruturação do sistema educacional brasileiro, estabelecendo as diretrizes para a organização e funcionamento dos diferentes níveis e modalidades de ensino, desde a educação básica até a educação superior. Ela define os currículos escolares, os conteúdos mínimos a serem ensinados em cada etapa de ensino, os critérios para a avaliação da aprendizagem dos alunos, entre outros aspectos fundamentais para a qualidade da educação.

Além disso, a LDB regula a formação e valorização dos profissionais da educação, estabelecendo as diretrizes para a formação inicial e continuada dos professores, gestores e demais profissionais da educação. Ela também define os princípios e critérios para a avaliação

e valorização do desempenho dos profissionais da educação, contribuindo para a melhoria da qualidade do ensino.

Por fim, a LDB promove a participação da sociedade na formulação e acompanhamento das políticas educacionais, por meio dos conselhos de educação e de outras instâncias colegiadas. Ela garante a transparência e o controle social sobre as ações do poder público na área da educação, fortalecendo a democracia e a cidadania.

Em suma, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional é de fundamental importância para o desenvolvimento da educação no Brasil, pois estabelece os fundamentos, princípios e normas que orientam a organização, estruturação e funcionamento do sistema educacional, contribuindo para a promoção da igualdade de oportunidades, a qualidade da educação e o fortalecimento da democracia e da cidadania.

A educação no Brasil é de responsabilidade da União, estados e municípios, que devem gerir e organizar seus respectivos sistemas de ensino, de acordo com o texto da CF/88. O Ministério da Educação (MEC) é o órgão do governo federal que trata da política nacional de educação em geral, e estabelece os princípios orientadores para o desenvolvimento e coordenação de programas educacionais. Os governos locais são responsáveis por estabelecer programas e planos estaduais e educacionais seguindo as diretrizes e princípios e utilizando o financiamento fornecido pelo governo federal (Neves, 2022).

Garantir o acesso a uma educação gratuita e de qualidade para todos os cidadãos é, portanto, condição *sine qua non* para o estabelecimento e manutenção do Estado democrático. Uma vez que será por meio da educação que o indivíduo terá acesso a outros direitos sociais, possibilitando a plena participação na sociedade, na política e na economia. Nesse sentido, reforçou-se a importância da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). Criada em 1961, a LDB passou por mudanças ao longo do tempo, tendo sua versão mais recente - Lei 9.394/96. Os objetivos da LDB são regulamentar e organizar a educação brasileira com base nos princípios estabelecidos na CF/88, além de buscar formas de consolidar medidas capazes de melhorar o acesso e o financiamento da educação nacional (Brasil, 1996).

Apesar dos esforços empreendidos para garantir e reiterar por meio da Constituição Federal/88 e da LDB, o acesso à educação como direito de todo cidadão e dever do Estado, em pesquisas recentes realizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE, 2022), apontam profundas desigualdades no acesso à educação no Brasil. Há ainda, segundo os dados disponibilizados, há mais de 16 milhões de analfabetos no país. Além disso, as taxas de

analfabetismo variam de acordo com critérios como região, renda, idade, cor ou raça. Assim, dos mais de 16 milhões de analfabetos contabilizados, 11,46 milhões têm 15 anos ou mais, sendo 26% brancos e 73% pretos ou pardos. Os analfabetos com mais de 60 anos somam 5,87 milhões, sendo 29% brancos e 70% pretos ou pardos. Ainda segundo o IBGE, a média de anos de estudo entre pessoas de 15 anos ou mais é de 10,3 anos entre brancos e 8,7 anos entre pretos ou pardos. O levantamento mostra ainda que, entre as pessoas com 25 anos ou mais, 66,3 milhões (51%) tinham concluído apenas o ensino fundamental, em 2016, quando os dados foram coletados pela última vez, e pouco menos de 20 milhões de pessoas dessa idade (15,3%) tinham ensino superior completo, sendo 16,9% mulheres e 13,5%, homens (Neves, 2022).

Portanto, ainda há um grande número de brasileiros e brasileiras sem acesso à educação. Os objetivos da educação nacional, ou seja, o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho, implicam, liberdade pessoal, liberdade política e liberdade para uma vida produtiva. Isso significa dizer que o objetivo é educar para que o povo exerça sua liberdade de escolha e decisão em todos os campos que permeiam sua vida social, o que pode incluir, por exemplo, se e com quem estabelecer relações afetivas, se e qual partido político apoiar e por quê, e qual atividade laboral exercer. Portanto, ter acesso à educação significa ter a possibilidade de compreender a noção de cidadania, de perceber-se como cidadão e de participar ativamente da sociedade. Uma pessoa sem acesso à educação será uma pessoa incapaz de exercer seus direitos, incluindo o direito de conhecer seus direitos (Neves, 2022).

Há um retrocesso flagrante na trajetória percorrida pelo país na busca por materializar o direito fundamental à educação, desde a CF/88 e a LDB, passando pela aprovação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) em 2007, pela Lei do Piso em 2008 e pela EC59, em 2009, demonstrando o arcabouço legal de conquistas no período recente que culmina com a aprovação do Plano Nacional de Educação. Ao impedir a ampliação da oferta educacional, a austeridade representada pela EC95 impede o cumprimento das metas e estratégias previstas no PNE (Cara; Pellanda, 2018).

O impeditivo no financiamento da educação pública favorece o processo de privatização em suas diversas formas a fim de buscar formas mais baratas de oferecer os serviços educacionais. Tais formas de provimento podem vir a se tornar a alternativa amplamente majoritária. Esse processo pode contar com a influência de instituições filantrópicas e

fundações que têm atuado na elaboração de políticas públicas e na formação de gestores educacionais no Brasil.

### 1.3.3 O Plano Nacional de Educação

No que diz respeito à política de educação, foi estabelecida a elaboração de um Plano Nacional de Educação (PNE) decenal, pelo Congresso Federal, por meio da Lei 13.005/2014. Com o objetivo principal de melhorar a qualidade da educação nacional por meio do aumento de investimentos, o PNE estabeleceu vinte metas para a educação a serem realizadas entre os anos de 2014 e 2024. Essas metas incluem todos os níveis de ensino – da Educação Infantil ao ensino superior – incluindo o foco em áreas mais frágeis, como a educação inclusiva, a taxa de escolarização dos brasileiros, o desenvolvimento e a carreira de professores, além de questões relacionadas ao financiamento educacional, buscando ampliar os investimentos federais na educação pública (Amaral, 2017).

Conforme Figueiredo (2019), embora o PNE tenha sido aprovado e tenha estabelecido como metas a melhoria da educação nacional, a destinação de recursos públicos aos setores sociais, incluindo a educação, foi severamente restringida. Desde então, a área vem sofrendo cortes de verbas, o que impossibilita a implementação efetiva do Plano. O autor afirma que "a educação pública, direito de todos e dever do Estado, é abandonada e, na medida do possível, privatizada em nome da falta de eficiência e de recursos que, de outra forma, não faltam em outros setores de maior interesse econômico". Assim, as expectativas, promessas e sonhos gerados pela Constituição Cidadã sofrem fortes golpes.

O sujeito cidadão deixa de ser a entidade de referência do modelo educacional, sendo colocado inteiramente a serviço do sistema econômico. Perde-se a noção de bem público acessível a todos por lei; dissolve-se o conceito de cidadania; a educação/desenvolvimento transforma-se em aprendizagem e formação; reduz-se a própria constituição nacional e social, promovendo novas formas de integração de indivíduos e grupos que estão sendo modeladas em todas as esferas, privada e social, sem garantias de mobilidade social e do direito à igualdade (Jucá; Mattos, 2021).

A interação governamental interorganizacional entre as três esferas do governo no campo das políticas públicas tem despertado o interesse de pesquisadores da área de relações

públicas no Brasil<sup>2</sup>. Este plano, ainda em vigor, foi desenvolvido com base em conferências, com participação social, através das quais foram definidas suas diretrizes e metas a serem alcançadas no período de 2014 a 2024. O plano convive com um cenário de crise e desigualdade regional, além de problemas históricos como o analfabetismo e a baixa escolaridade da população brasileira, para além do cenário da pandemia da COVID-19.

A Constituição Federal de 1988 estabelece no art. 211 que "a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino", sendo o objetivo dessa colaboração articular o sistema nacional de educação por meio de um plano decenal. O processo de planejamento da política pública de educação brasileira culmina na definição de diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação. Entende-se, portanto, que o processo educativo é consequência das competências estabelecidas para cada ente da federação e da articulação e cooperação entre elas.

Assim, constitucionalmente, as ações interorganizacionais devem ter como foco a erradicação do analfabetismo, a universalização da assistência escolar, a melhoria da qualidade da educação, a formação para o trabalho, a promoção humanística, científica e tecnológica do país. Além disso, o estabelecimento de metas para a aplicação dos recursos públicos na educação como proporção do PIB para garantir a manutenção e o desenvolvimento do ensino (Andrade, 2018) compõe outra dessas ações.

O planejamento é um trabalho realizado pelos entes federais, estaduais e municipais com o objetivo comum de estabelecer organização e metas para um melhor desempenho do Estado na sociedade. É defendido que o planejamento em políticas públicas deve ser visto como um processo, e não apenas como um produto técnico. Deve-se atentar, sobretudo, para a implementação, pois é isso que conduz aos resultados de políticas, programas ou projetos e

---

<sup>2</sup> O documento "Política Pública em Dez Passos", publicado pelo Tribunal de Contas da União em 2021, oferece um roteiro prático destinado aos gestores públicos do Brasil, compilando boas práticas para a formulação, implementação e avaliação de políticas públicas. Este guia foi elaborado com base em referenciais nacionais e internacionais, incluindo normas e documentos de organizações como a Organização das Nações Unidas (ONU) e o Banco Mundial. O documento propõe os seguintes passos para a elaboração de políticas públicas: 1) Caracterizar os problemas públicos tratados pela política; 2) Assegurar transparência no processo de inclusão dos problemas na agenda pública; 3) Formular a política com base em evidências; 4) Garantir um processo de tomada de decisão aberto e participativo; 5) Desenhar e institucionalizar a política pública; 6) Institucionalizar estruturas de governança e gestão; 7) Institucionalizar o plano de implementação da política; 8) Assegurar fontes de financiamento adequadas; 9) Assegurar consistência e eficiência na operação da política; 10) Avaliar os resultados e impactos da política. O objetivo é apoiar os gestores na adoção de práticas eficientes e transparentes para a promoção do desenvolvimento social e econômico do país.

como processo de moldar e articular os diversos interesses da sociedade envolvida na intervenção das políticas públicas. Como forma de planejar a política educacional para o país, foi criado o Plano Nacional de Educação (PNE), cujo objetivo era, e ainda é, traçar diretrizes de políticas públicas para a década 2014-2024 e servir de mediador entre as diferentes entidades (Andrade, 2018).

Para tanto, a União, os estados e os municípios precisaram solicitar e mobilizar a sociedade para sua participação nas conferências, que se iniciaram no âmbito municipal e terminaram com sua elaboração e aprovação em Congresso Nacional, especialmente nas áreas de saúde e educação. É sabido que algumas deliberações importantes das conferências se tornaram políticas de governo, mas também é verdade que muitas propostas não se concretizaram. O desafio era garantir que as deliberações resultantes das conferências fossem efetivamente levadas em conta na elaboração do Plano (Echalar; Lima; Oliveira, 2020).

No processo de implantação são definidas as metas que serão colocadas em prática pelas ações empreendidas pelos gestores públicos locais. A educação para o desenvolvimento local está diretamente ligada à compreensão e à necessidade de formar pessoas que amanhã possam participar ativamente de iniciativas capazes de transformar seu ambiente, de gerar dinâmicas construtivas. O desenvolvimento local não implica atenção aos seus objetivos (bem-estar, qualidade de vida etc.), mas sim à posição que atribui e assegura à comunidade o papel de agente e não apenas de beneficiário do desenvolvimento (Andrade, 2018).

Nesse sentido, aponta-se que o Plano passou de uma disposição transitória e passiva dos atores políticos e jurídicos, transformando-se de uma discussão abstrata e genérica para a discussão de necessidades e avanços concretos, rumo à universalização da educação e do conhecimento. Isso ocorreu graças à Emenda Constitucional 59, que o declarou obrigatório nas idades de formação, que incluem a infância e a adolescência, além da possibilidade de restabelecimento para aqueles que, por razões sociais ou históricas, tiveram negado o exercício desse direito, mesmo que tenham ultrapassado essa idade (Brasil, 2014).

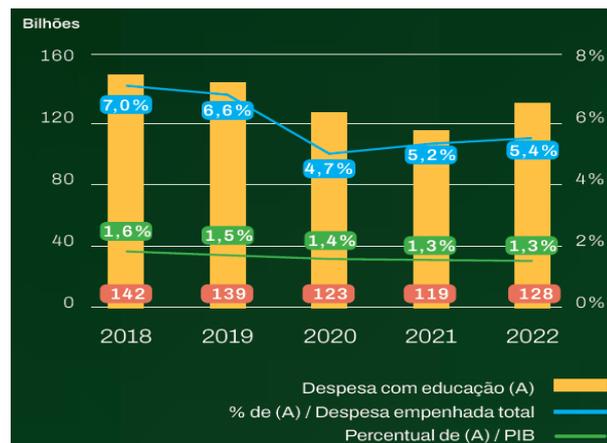
O Plano Nacional de Educação foi instituído como decisão constitucional (art. 214 da CF) e concretizado através da Lei nº 13.005, de 2014, entrando em vigor na data de sua publicação, 25 de junho de 2014. Ela apresenta as diretrizes, metas e formas de monitoramento do PNE, que devem ser cumpridas pelos diferentes entes da federação, cada uma em sua esfera. O acompanhamento foi confiado ao Inep, que deve fazer um relatório de acompanhamento das

metas a cada dois anos, ou seja, cinco relatórios nos anos de vigência do plano, embora o primeiro, em 2016, tenha sido atrasado por vários meses.

Dessa maneira, em setembro de 2015, foi publicado o documento "Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024) - Linha de Base", que apresentou à sociedade, de forma preliminar, os indicadores selecionados pelo Inep e pelo Ministério da Educação para o acompanhamento das metas do PNE 2014-2024. Após a publicação, o Inep abriu um processo de consulta pública, de 13 de outubro a 11 de dezembro de 2015, para coletar contribuições de cidadãos e organizações.

O plano está na base de qualquer processo de planejamento educacional, seja em nível municipal, estadual ou federal. Qualquer elaboração por parte dos gestores desses níveis de governo tem que ser correlacionada com o plano educacional brasileiro, pois somente com essa solidariedade será possível combater a crise sistêmica da educação, que se manifesta na desigualdade entre regiões, entre classes, entre brasileiros, em problemas de analfabetismo e nível de escolaridade<sup>3</sup>. Para alcançar os resultados esperados, é necessário chegar a 10% do Produto Interno Bruto (PIB) do país (Brasil, 2014), o que se afigura ainda bem distante, conforme dados do próprio TCU:

Figura 1 - Percentual do investimento público em relação ao PIB (%)



Fonte: Tribunal de Contas da União (TCU, 2022).

<sup>3</sup> Em 28 de maio de 2024, o Ministério da Educação (MEC) divulgou que 56% das crianças nas escolas públicas foram alfabetizadas na idade certa em 2023, segundo os primeiros resultados do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada. Lançado em julho de 2023, o programa visa garantir a alfabetização de alunos de 6 e 7 anos. Todos os estados e 99,8% dos municípios aderiram à iniciativa, com mais de R\$ 1 bilhão investido. O índice atual é similar ao de 2019, quando 55% das crianças foram alfabetizadas na idade correta. Disponível em: [Brasil atinge patamar de 56% de crianças alfabetizadas](#). Acesso em 15 de maio de 2024.

O PNE é mais do que um documento com metas e estratégias orientadoras para a Educação brasileira. Ele deve constituir-se uma referência para as políticas e ações do Estado ao longo de 10 anos. Nessa direção, Dourado (2010) apresenta o entendimento desse documento como sendo uma política pública resultante da articulação entre epistemologia e política, subjetividade e objetividade, cotidiano e estrutura social. Destaca-se ainda, que, além de política pública, é preciso garantir que o PNE "seja expressão de políticas de Estado, balizadas pelo pacto federativo e pela regulamentação do regime de colaboração e cooperação entre os entes federados" (Oliveira *et al.*, 2011), conforme acentuado.

Assim, sendo visto como política pública, além dos elementos articuladores defendidos, é também necessário compreender que o conceito de política pública é variado e abarca diferentes concepções.

De acordo com o Art. 2º da lei, o PNE apresenta um total de 10 diretrizes, sendo estas articuladas com as disposições da Constituição Federal e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB/9394/96 (Rigo; Oliveira, 2021). As diretrizes do PNE são:

- I - erradicação do analfabetismo;
- II - universalização do atendimento escolar;
- II - superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação;
- IV - melhoria da qualidade da educação;
- V - formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade;
- VI - promoção do princípio da gestão democrática da educação pública;
- VII - promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do País;
- VIII - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto - PIB, que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade;
- IX - valorização dos (as) profissionais da educação;
- X - promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental (Brasil, 2014).

As diretrizes do PNE e seu cumprimento pela União, estados, Distrito Federal e municípios, constituem o maior desafio da política educacional brasileira, especialmente em um momento de grave crise econômica, política e social, sem deixar de mencionar a crise educacional que o país atravessa. Tudo isso agravado pelo cenário de pós-pandemia que ainda assola os entes federativos. Entende-se que essas diretrizes estão vinculadas entre si e para serem implementadas dependem de recursos financeiros assegurados, bem como de uma gestão pública interessada e comprometida com a agenda da educação, questão que mostra que o planejamento por si só não garante a implementação dessas diretrizes, tão necessárias para a promoção do desenvolvimento local (Rigo; Oliveira, 2021).

Uma dessas diretrizes é a erradicação do analfabetismo, tema que merece atenção especial e ações estratégicas na política educacional do país, uma vez que a meta é zerar esses índices até 2024, a realidade é que ainda há uma taxa de analfabetismo muito grande. De acordo com dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) sobre educação de 2023, divulgada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Brasil ainda tem 9,3 milhões de analfabetos, desse grupo, 8,3 milhões têm mais de 40 anos. Esse grupo representa 5,4% da população brasileira, uma taxa que é um pouco menor do que no ano anterior, 2022, quando foi registrado 5,6% de pessoas que não sabiam ler ou escrever. O Nordeste, porém, é a região que ainda tem mais pessoas analfabetas proporcionalmente, segundo o IBGE (2024).

A Pnad mostrou também que a taxa de alunos de 6 a 14 anos que ainda não acessaram o Ensino Fundamental voltou a ter queda. O IBGE entende que isso ainda é um reflexo da pandemia. São crianças que ficaram retidas na pré-escola por não terem sido alfabetizadas corretamente. Assim, 99,4% dos alunos dessa faixa etária estão na escola, mas 94,6% estão na idade correta.

A partir desses dados, pode-se compreender que as crianças menores, sobretudo as que estavam em processo de alfabetização, tiveram mais dificuldades para se adaptarem ao ensino remoto, enquanto os adolescentes mais acostumados com as ferramentas virtuais conseguiram acompanhar de maneira mais adequada. As menores acabam precisando de interação mais presencial e isso pode ter prejudicado a saída da pré-escola para o início do fundamental.

O governo federal, impulsionado pela sociedade civil organizada, vem, gestão após gestão, traçando metas nacionais e elaborando políticas direcionadas ao seu alcance, sendo que uma dessas políticas se materializa no PNE (2014-2024). Reconhece-se, todavia, que nem todos os governos têm assumido os Planos de Educação como referência para suas políticas e ações.

Observa-se que as metas estruturais estão relacionadas especificamente ao processo de garantia do direito à educação básica pública de qualidade para todos os brasileiros.

Meta 1: Universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE (Brasil, 2016).

Meta 2: Universalizar o ensino fundamental de 9 (nove) anos para toda a população de 6 (seis) a 14 (quatorze) anos e garantir que pelo menos 95% (noventa e cinco por cento) dos alunos concluam essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência deste PNE (Brasil, 2016).

Meta 3: Universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 (quinze) a 17 (dezessete) anos e elevar, até o final do período de vigência deste PNE,

a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85% (oitenta e cinco por cento) (Brasil, 2016).

Meta 4: Universalizar, para a população de 4 (quatro) a 17 (dezessete) anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, o acesso à educação básica e ao atendimento educacional especializado, preferencialmente na rede regular de ensino, com a garantia de sistema educacional inclusivo, de salas de recursos multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados, públicos ou conveniados (Brasil, 2016).

Meta 5: Alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3º (terceiro) ano do ensino fundamental (Brasil, 2016).

Meta 6: Oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% (vinte e cinco por cento) dos (as) alunos (as) da educação básica (Brasil, 2016).

Meta 7: Fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem (Brasil, 2016).

Meta 8: Elevar a escolaridade média da população de 18 (dezoito) a 29 (vinte e nove) anos, de modo a alcançar, no mínimo, 12 (doze) anos de estudo no último ano de vigência deste Plano, para as populações do campo, da região de menor escolaridade no País e dos 25% (vinte e cinco por cento) mais pobres, e igualar a escolaridade média entre negros e não negros declarados à Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (Brasil, 2016).

Meta 9: Elevar a taxa de alfabetização da população com 15 (quinze) anos ou mais para 93,5% (noventa e três inteiros e cinco décimos por cento) até 2015 e, até o final da vigência deste PNE, erradicar o analfabetismo absoluto e reduzir em 50% (cinquenta por cento) a taxa de analfabetismo funcional (Brasil, 2016).

Meta 10: Oferecer, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) das matrículas de educação de jovens e adultos, nos ensinos fundamental e médio, na forma integrada à educação profissional (Brasil, 2016).

Meta 11: Triplicar as matrículas da educação profissional técnica de nível médio, assegurando a qualidade da oferta e pelo menos 50% (cinquenta por cento) da expansão no segmento público (Brasil, 2016).

Dentre as metas que compõem esse grupo, destaca-se a meta 1, que trata da universalização da Educação Infantil, cujo nível apresenta grande déficit de vagas em todo o território nacional, apesar de estudos nacionais e estrangeiros apontarem a relevância da Educação Infantil para a boa continuidade e melhores resultados na vida escolar (Martins, 2016).

As metas 7, 8 e 9 seguem com o mesmo tema, porém, a ênfase é na elevação da qualidade e no aumento de índices de desempenho, além da diminuição de desigualdades entre subgrupos de brasileiros, por exemplo, negros e não negros.

É importante ressaltar que, segundo o Observatório do PNE, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), utilizado para medir a meta 7, apresenta

algumas limitações. Primeiro, é preciso levar em conta que o IDEB é composto por dois indicadores com características bem diferentes (o resultado da Prova Brasil e o percentual de aprovação). O progresso nas taxas de aprovação é possível sem uma melhoria na qualidade. Portanto, uma leitura separada de cada um dos indicadores deve ser feita. Os resultados do IDEB na educação básica mostram que muito ainda precisa ser feito para alcançar o índice desejado, especialmente no âmbito municipal. A competência para oferecer esse nível de ensino é dos municípios, cuja maioria sobrevive do repasse de recursos constitucionais (Brasil, 2016).

Duas metas, 10 e 11, discorrem acerca da educação voltada para a formação profissional em nível técnico (PNE, 2014). Ademais, os dados revelam que o Ensino Médio no Brasil está aquém do desejado pelo índice e que demanda atenção urgente à transformação, para que os alunos desse nível possam continuar os estudos, bem como se preparar para o mercado de trabalho. Os resultados alcançados pelo Ensino Médio são um desafio para os estados e para o Distrito Federal no sentido de melhorar o índice, uma vez que a concorrência da oferta nesse nível de ensino é deles. Essa questão suscita a necessidade de um planejamento que leve em conta a realidade do país, especialmente em sua diversidade territorial, para que esse nível de educação possibilite o desenvolvimento do local (Martins, 2016).

A redução das desigualdades e a valorização da diversidade, metas 4 a 8, é uma das preocupações do desenvolvimento local. Essas diretrizes convergem com as ideias das quais a educação como estratégia de desenvolvimento local está diretamente ligada à compreensão e necessidade de formar pessoas que amanhã possam participar ativamente de iniciativas capazes de transformar seu ambiente, de gerar dinâmicas construtivas. A redução das desigualdades e a valorização da diversidade devem estar relacionadas às desigualdades inter-regionais, evidentes nas disparidades entre os ricos Sul e Sudeste e os pobres Norte e Nordeste. Em relação à meta 4, o Movimento Todos Pela Educação aponta que a integração dos alunos com deficiência avançou menos no sistema de ensino do que outras metas estabelecidas no PNE, apesar dos esforços realizados (Brasil, 2016).

Para alcançar melhores resultados, é preciso continuar investindo na formação de educadores, na melhoria das práticas pedagógicas, na acessibilidade arquitetônica e tecnológica e na construção de redes de aprendizagem. Embora pareça possível chegar aos números previstos no PNE, seria interessante conhecer também a qualidade dessa educação.

O terceiro grupo de metas refere-se à valorização dos profissionais da educação, tanto no sentido de aumento salarial para torná-los mais motivados, quanto no investimento na qualificação e respeito dos profissionais em todos os níveis (Brasil, 2016).

Meta 15: garantir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no prazo de 1 (um) ano de vigência deste PNE, política nacional de formação dos profissionais da educação de que tratam os incisos I, II e III do caput do art. 61 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, assegurado que todos os professores e as professoras da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam (Brasil, 2016).

Meta 16: formar, em nível de pós-graduação, 50% (cinquenta por cento) dos professores da educação básica, até o último ano de vigência deste PNE, e garantir a todos(as) os(as) profissionais da educação básica formação continuada em sua área de atuação, considerando as necessidades, demandas e contextualizações dos sistemas de ensino (Brasil, 2016).

Meta 17: valorizar os(as) profissionais do magistério das redes públicas de educação básica, de forma a equiparar seu rendimento médio ao dos(as) demais profissionais com escolaridade equivalente, até o final do sexto ano de vigência deste PNE (Brasil, 2016).

Meta 18: assegurar, no prazo de 2 (dois) anos, a existência de planos de carreira para os(as) profissionais da educação básica e superior pública de todos os sistemas de ensino e, para o plano de carreira dos(as) profissionais da educação básica pública, tomar como referência o piso salarial nacional profissional, definido em lei federal, nos termos do inciso VIII do art. 206 da Constituição Federal (Brasil, 2016).

A educação de qualidade resulta da valorização do profissional e está associada à remuneração dos profissionais e à formação nos cursos de graduação, exigência constitucional para ser professor. Dos 2,2 milhões de professores da educação básica, aproximadamente 22,5% não possuem ensino superior. Após 2006, prazo dado às redes pública e privada para cumprir a obrigatoriedade do diploma de nível superior para professores (LDB/1996), somente os titulares puderam participar dos concursos. De 2010 a 2016, o número de formandos cresceu quase 10 pontos (68,9% em 2010, 76,4% em 2015 e 77,5% em 2016). É importante notar que os dados por região mostram grande disparidade entre o Norte e o Nordeste, onde há menos professores com formação adequada, e as demais regiões do país. No caso dos professores do ensino pré-primário, 53,1% ainda não têm ensino superior (em 2014, eram 84,7%, segundo o Inep), o que é um esforço considerável, embora insuficiente (Brasil, 2016).

Em 2023, foram registradas 7,7 milhões de matrículas no Ensino Médio. A ligeira queda de 2,4%, em relação a 2022 era um movimento esperado, em função do aumento das taxas de reprovação no período da pandemia. A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua

(PNAD) do IBGE, divulgada no segundo semestre de 2023, aponta que 91,9% da população de 15 a 17 anos frequenta escola.

A rede estadual tem a maior participação nessa etapa educacional (83,6%), com 6,4 milhões de alunos. As escolas estaduais também concentram a maioria dos estudantes de escolas públicas (95,9%). A rede federal participa com 236 mil alunos (3,1%). Já a rede privada possui cerca de 986,3 mil matriculados (12,8%). O Ensino Médio em tempo integral manteve a tendência de alta e atingiu um crescimento de 9,9 pontos percentuais na rede pública, entre 2019 e 2023. A rede privada cresceu 4,7 pontos percentuais nesta modalidade, no mesmo período (IBGE, 2024).

No que se refere à formação continuada de professores, percebe-se que muito se avançou com os programas do governo federal, de que é exemplo o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa, especialmente na educação básica. No entanto, as últimas propostas de medidas do MEC, ainda do governo anterior, trouxeram de volta questões antigas como o ensino por "notório conhecimento", um retrocesso para a qualidade do ensino que o PNE tenta implementar. É verdade que, houve muitos avanços na educação básica (34,6% de professores com pós-graduação, com meta de 50%) e esse progresso não sofreu nenhum retrocesso nos últimos anos. O mesmo não tem acontecido com a formação continuada, em que apenas 33,3% foram alcançados quando a meta é de 100% (Brasil, 2016).

Um quarto grupo de metas refere-se ao ensino superior, que, em geral, é de responsabilidade dos governos federal e estaduais. Seus sistemas abrigam a maior parte das instituições que atuam nesse nível educacional, mas isso não significa descompromisso dos municípios.

Meta 12: elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% (cinquenta por cento) e a taxa líquida para 33% (trinta e três por cento) da população de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% (quarenta por cento) das novas matrículas, no segmento público (Brasil, 2016).

Meta 13: elevar a qualidade da educação superior e ampliar a proporção de mestres e doutores do corpo docente em efetivo exercício no conjunto do sistema de educação superior para 75% (setenta e cinco por cento), sendo, do total, no mínimo, 35% (trinta e cinco por cento) doutores (Brasil, 2016).

Meta 14: elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação stricto sensu, de modo a atingir a titulação anual de 60.000 (sessenta mil) mestres e 25.000 (vinte e cinco mil) doutores (Brasil, 2016).

Esse conjunto de metas reflete a necessidade de ampliação da oferta no ensino superior e na pós-graduação, bem como o aumento dos mestrados e doutorados nas instituições de ensino

superior. Essa questão implica que se deve fazer um esforço para o crescimento do ensino superior e dos programas de doutorado e mestrado, esforço que busca aumentar a formação e a qualidade da educação. Dados do censo de 2000 do ensino superior presencial revelam que o número de matrículas foi de 2.694.245 alunos, enquanto em 2014 esse número foi de 7.828.013 alunos (cursos presenciais e a distância), o que mostra que esse número cresceu consideravelmente, impulsionado pelos programas federais FIES, PROUNI e pelos programas que oferecem o ensino superior nos municípios brasileiros, que devem ser reforçados nesta década. O número de graduados aumentou acentuadamente de 2004 a 2013, de 27.000 para quase 50.000, caindo em 2014, mas recuperando novamente em 2015.

Um passo importante para garantir uma educação superior de qualidade é ter um bom quadro de profissionais, conforme delineado na Meta 13. Para tanto, é importante aumentar o número de graduados e doutores que lecionam nas universidades e faculdades brasileiras, inclusive no setor privado. Uma meta que tinha ultrapassado em 2016, quando ainda faltavam oito anos, tendo atingido 78,2% dos licenciados e doutores do corpo docente quando a meta a atingir era de 75% em 2024 e de 39% dos médicos quando a meta era de 35% em 2024. Trata-se de um sucesso total e requer uma modificação dos percentuais da meta (MEC/Inep/DEED/Sinopse do Censo Superior). Embora mais de quatro anos, dos dez previstos no Plano Nacional de Educação, ainda não tivessem sido concluídos, esta pesquisa já identificava alguns desafios importantes para o desenvolvimento local (Brasil, 2016).

O Plano Nacional de Educação é um projeto muito ambicioso que enfrenta desafios significativos. O primeiro é a necessidade de coordenação entre todos os níveis de governo para implementar todas as metas por meio de ações, o Brasil é um país com grandes desigualdades territoriais e nem todos os estados e municípios possuem uma estrutura adequada para isso. Por conseguinte, devem ser criados procedimentos e ajudas especiais para aqueles com mais dificuldades, com especial atenção para as zonas rurais. Para isso, é necessário aumentar o percentual do PIB destinado à educação e envolver cidadãos e organizações sociais no alcance das metas. No entanto, não é possível que esses atores sejam envolvidos sem maior informação e transparência, o que lhes permite participar em um nível mais elevado.

Além disso, há outros desafios muito importantes, como uma verdadeira erradicação do analfabetismo, especialmente naqueles setores da sociedade que estão, de alguma forma, fora do sistema. No caso dos demais, é necessário não só que estejam integrados ao sistema educacional, mas também que ele seja de qualidade e abrangente, para isso é importante

desenvolver indicadores que permitam avaliá-lo. Sem esquecer as características especiais de cada um dos diferentes territórios que compõem o país.

#### 1.3.4 O Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos

O Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos (PNEDH) é um marco significativo no contexto brasileiro, estabelecendo diretrizes e objetivos para fortalecer o respeito aos direitos humanos e promover uma cultura de paz e justiça social. Esse movimento teve como base a Constituição Federal de 1988, que formalmente consagrou o Estado Democrático de Direito e reconheceu a dignidade da pessoa humana e os direitos ampliados da cidadania em seus fundamentos.

Desde então, o Brasil tem ratificado importantes tratados internacionais de proteção dos direitos humanos e reconhecido a jurisdição de órgãos como a Corte Interamericana de Direitos Humanos e o Estatuto do Tribunal Penal Internacional. A sociedade civil também desempenhou um papel crucial, mobilizando-se para impulsionar agendas, programas e projetos que visam à defesa e à promoção dos direitos humanos, contribuindo para a consolidação de um sistema nacional de direitos humanos.

Apesar dos avanços normativos, o contexto nacional ainda é marcado por desigualdades e exclusão em diversas esferas, decorrentes de políticas públicas que muitas vezes negligenciam direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais. Há, portanto, um longo caminho a percorrer para garantir o respeito à dignidade humana, sem distinção de raça, gênero, classe social, entre outros aspectos.

O PNEDH, lançado em 2003, está alinhado a documentos internacionais e nacionais, inserindo o Estado brasileiro na história da afirmação dos direitos humanos e na Década da Educação em Direitos Humanos. Seus objetivos balizadores refletem o compromisso com o fortalecimento do respeito aos direitos humanos, o pleno desenvolvimento da personalidade e dignidade humana, a promoção da paz e a construção de uma sociedade mais justa e democrática. Entre suas principais diretrizes estão o fortalecimento da legislação aplicável à educação em direitos humanos, a promoção da formação de profissionais capacitados, a produção e disseminação de conhecimento sobre direitos humanos, além da realização de parcerias e intercâmbios internacionais para fortalecer a cooperação nessa área (Brasil, 2003).

O PNEDH representa um compromisso do Estado brasileiro em promover uma educação que valorize os direitos humanos, contribuindo para a formação de cidadãos conscientes de seus direitos e deveres, e para a construção de uma sociedade mais justa, inclusiva e democrática. Sua implementação requer o envolvimento de diversos setores da sociedade, visando à efetivação dos princípios de dignidade humana, igualdade e justiça social. O Plano estabelece objetivos gerais que visam promover uma cultura de respeito aos direitos humanos e fortalecer a democracia e a justiça social no Brasil. Esses objetivos estão alinhados com os princípios da dignidade humana, igualdade, equidade e diversidade (Brasil, 2003).

Aqui estão alguns dos objetivos gerais do PNEDH (Brasil, 2003): 1. Fortalecer o respeito aos direitos humanos e liberdades fundamentais: o PNEDH busca promover a compreensão e o respeito pelos direitos humanos em todos os setores da sociedade, incluindo instituições públicas, privadas e da sociedade civil; 2. Promover o pleno desenvolvimento da personalidade e dignidade humana: o plano visa garantir que todas as pessoas tenham oportunidades para alcançar seu potencial máximo e viver com dignidade, respeitando sua individualidade e identidade; 3. Fomentar o entendimento, a tolerância e a igualdade: o PNEDH incentiva o diálogo intercultural, a valorização da diversidade e o combate a todas as formas de discriminação, incluindo discriminação racial, de gênero, étnica, religiosa, entre outras; 4. Estimular a participação efetiva das pessoas em uma sociedade livre e democrática: o plano busca promover a participação ativa dos cidadãos na vida política, social e cultural do país, fortalecendo os princípios democráticos e a governança participativa; 5. Construir, promover e manter a paz: o PNEDH reconhece a importância da paz como condição essencial para o pleno exercício dos direitos humanos e busca promover a cultura da paz, prevenindo conflitos e promovendo a reconciliação e a justiça.

Além dos objetivos gerais, o PNEDH também define cinco grandes eixos de atuação para orientar suas ações e políticas. Esses eixos abordam diferentes aspectos da promoção dos direitos humanos e da educação em direitos humanos: 1. Desenvolvimento normativo e institucional: este eixo foca na criação e fortalecimento de leis, políticas e instituições voltadas para a promoção e proteção dos direitos humanos, incluindo a formação de profissionais e a implementação de mecanismos de controle social; 2. Produção de informação e conhecimento: este eixo busca promover a pesquisa, a produção de materiais educativos e a disseminação de informações sobre direitos humanos, contribuindo para a conscientização e a sensibilização da sociedade; 3. Realização de parcerias e intercâmbios internacionais: este eixo enfatiza a

importância da cooperação internacional para fortalecer as políticas e práticas de direitos humanos, promovendo o intercâmbio de experiências e boas práticas entre países; 4. Produção e divulgação de materiais: concentra-se na produção de materiais educativos e pedagógicos sobre direitos humanos, garantindo sua acessibilidade e disseminação em diferentes contextos e comunidades; 5. Formação e capacitação de profissionais: eixo que visa capacitar profissionais de diferentes áreas, incluindo educação, saúde, justiça e segurança, para promover uma cultura de direitos humanos em suas práticas e instituições. Esses cinco eixos de atuação fornecem uma estrutura abrangente para o PNEDH, permitindo que ele aborde diferentes aspectos da promoção dos direitos humanos e da educação em direitos humanos em todo o país (Brasil, 2003).

### 1.3.5 O novo Plano Nacional de Educação

O Decreto nº 11.697, de 11 de setembro de 2023, promulgado pelo governo federal, instaurou a Conferência Nacional de Educação - CONAE, edição 2024, em caráter extraordinário, cujas datas foram definidas entre agosto de 2023 e janeiro de 2024, conforme cronograma delineado. O tema proposto para o evento foi a elaboração do Plano Nacional de Educação - PNE (2024-2034), política de Estado que visa à garantia da educação como um direito inerente à pessoa humana, como forma atingir a justiça social.

Essa conferência revestiu-se de grande importância para a reconstrução do sistema educacional e a consolidação da democracia no Brasil, por meio da efetiva participação social. O evento abordou sete eixos temáticos, destinados a discutir problemas, causas, objetivos, diretrizes, metas e estratégias para a elaboração do PNE para o decênio 2024-2034: 1. Eixo I – Articulação do PNE com o Sistema Nacional de Educação - SNE, incluindo a integração com os planos estaduais, distrital e municipais de educação; 2. Eixo II – Garantia do direito à educação de qualidade para todos, com acesso, permanência e conclusão, em todos os níveis, etapas e modalidades; 3. Eixo III – Educação, Direitos Humanos, Inclusão e Diversidade, visando à equidade e justiça social; 4. Eixo IV – Gestão democrática e educação de qualidade, contemplando regulamentação, monitoramento, avaliação e participação social; 5. Eixo V – Valorização dos profissionais da educação, assegurando formação de qualidade, remuneração adequada e condições para o exercício da profissão; 6. Eixo VI – Financiamento público da educação, com controle social, para garantir a qualidade e democratização do acesso; 7. Eixo

VII – Educação comprometida com a justiça social e o desenvolvimento sustentável, promovendo a proteção da biodiversidade e a redução das desigualdades (Brasil, 2024).

A etapa nacional da CONAE/2024, ocorrida nos dias 28 a 30 de janeiro, sucedeu as conferências estaduais, distrital e municipais, e foi precedida pela publicação do "Documento Referência", divulgado pelo Fórum Nacional de Educação (FNE), além das "Orientações para a Organização das Etapas Preparatórias da CONAE/2024" (Brasil, 2024). As conferências são coordenadas pelos Fóruns Estaduais, Distrital e Municipais de Educação, com apoio técnico da União, e têm como objetivo promover o diálogo e reflexão sobre as diretrizes do PNE.

O processo conferencial é sempre pautado pela eleição de delegados e pela discussão de propostas, visando subsidiar a formulação e implementação do novo Plano Nacional de Educação, em consonância com a criação do Sistema Nacional de Educação. Essa participação democrática dos diferentes segmentos da sociedade civil e educacional é essencial para diagnosticar desafios e definir estratégias que promovam a educação como um direito humano fundamental, contribuindo para o desenvolvimento social e sustentável do país.

Após a realização da Conferência Nacional de Educação 2024, foi elaborado um documento final, peça fundamental que irá direcionar as políticas educacionais do Brasil nos próximos anos, servindo como base para o novo Plano Nacional de Educação (PNE) para o período de 2024 a 2034. Esse documento reflete o resultado de um amplo processo de consulta e debate envolvendo diversos atores da comunidade educacional e da sociedade civil, com o objetivo de identificar desafios, demandas e propostas para a melhoria do sistema educacional brasileiro.

O texto final da CONAE/2024 aborda uma ampla gama de questões relacionadas à educação, desde a educação básica até o ensino superior, passando pela educação inclusiva, formação de professores, financiamento da educação, currículo escolar, infraestrutura educacional, entre outros temas. Ele reflete a diversidade de opiniões e experiências presentes na comunidade educacional brasileira e busca estabelecer diretrizes claras e objetivos concretos para o avanço da educação no país. Entre os principais pontos abordados no texto final da CONAE/2024 (Brasil, 2024) estão:

1. Universalização e Qualidade da Educação Básica: o documento reafirma o compromisso com a universalização do acesso à educação básica de qualidade, garantindo a oferta de vagas em creches e pré-escolas, bem como o acesso e a permanência de todos os

alunos na escola, com ações voltadas para a melhoria da infraestrutura, formação de professores e atualização dos currículos:

Na esfera da educação, os grandes desafios permanecem, a exemplo da criação de um SNE, da universalização da educação básica, da oferta e garantia da educação de qualidade social, da valorização dos(as) trabalhadores(as)/profissionais da educação, da garantia de uma educação inclusiva, respeitadora das diversidades e comprometida com a equidade, com a proteção ambiental, em especial com o urgente enfrentamento das mudanças climáticas. A educação pública precisa, com vigor, resgatar e valorizar o sentido do ser social, como sujeito público, solidário, ético e pacífico (Brasil, 2024).

2. Valorização dos Profissionais da Educação: reconhecendo a importância dos professores e demais profissionais da educação, o texto final da CONAE/2024 destaca a necessidade de políticas de valorização e formação continuada, remuneração digna e condições de trabalho adequadas para garantir a qualidade do ensino:

Deve ser constituído, no SNE, o Fórum Permanente de Valorização dos Profissionais da Educação, de composição paritária entre gestores governamentais, garantida a representação sindical nacional dos trabalhadores em educação pública e das esferas de gestão. A instituição desse Fórum visa ao acompanhamento da atualização progressiva do valor do piso salarial nacional para os(as) profissionais da educação básica, com cumprimento e garantia do exercício da hora atividade, e ao diálogo social sobre demais políticas de valorização, incluindo o financiamento pela via do Fundeb, para atender a todas as demandas da educação básica. Entre os objetivos do Fórum, destaca-se a proposição de mecanismos para obtenção e organização de informações sobre o cumprimento do piso salarial nacional profissional pelos entes federativos, bem como sobre a implementação dos planos de cargos, carreira e remuneração, além do acompanhamento da evolução salarial dos profissionais da educação (Brasil, 2024).

3. Educação Inclusiva e Equidade: o documento reitera o compromisso com uma educação inclusiva e equitativa, que atenda às necessidades de todos os estudantes, independentemente de suas características individuais, sociais, econômicas ou culturais, promovendo a igualdade de oportunidades e o respeito à diversidade:

Educação inclusiva indica a compreensão de que cada pessoa possui suas próprias diferenças, se relaciona e constrói o processo educacional de maneiras e ritmos diferentes. Essa perspectiva requer um planejamento coletivo das estruturas, estratégias pedagógicas e políticas públicas. Educar na e para a diversidade significa trabalhar efetivamente para garantir a educação a todas as pessoas, como direito (Brasil, 2024).

4. Financiamento da educação: Um dos pontos-chave do texto final da CONAE/2024 é a necessidade de garantir o financiamento adequado e sustentável da educação, assegurando recursos suficientes para a implementação das políticas educacionais e o funcionamento adequado das instituições de ensino.

No cenário educacional brasileiro, marcado pela edição de planos e projetos educacionais, torna-se necessário empreender ações articuladas entre a proposição e a materialização de políticas, bem como ações de planejamento sistemático. Por sua vez, todas precisam se articular com uma política nacional para a educação, com vistas ao seu acompanhamento, monitoramento e avaliação. Para isso, torna-se pertinente a criação de meios de controle e de execução obrigatória pelos responsáveis na gestão e no financiamento da educação, nos âmbitos federal, estadual, distrital e municipal, a cumprir o estabelecido nas constituições federal, estaduais, nas leis orgânicas municipais e distrital e na legislação pertinente. É importante, também, estabelecer sanções administrativas, cíveis e penais no caso de descumprimento dos dispositivos legais determinados, deixando explícitas as competências, os recursos e as responsabilidades de cada ente federado (Brasil, 2024).

5. Participação Social e Gestão Democrática: o documento enfatiza a importância da participação da sociedade civil e da comunidade educacional na definição e implementação das políticas educacionais, promovendo uma gestão democrática e transparente do sistema educacional.

Criar, aprimorar, monitorar e executar os indicadores da educação básica, profissional, superior e tecnológica, tanto pública quanto privada, a partir do primeiro ano do PNE em regime de colaboração. Esse esforço deve ser especialmente em relação à igualdade, diversidade, equidade, inclusão e qualidade de vida, considerando as realidades e os contextos locais de cada região e/ou território. Propõe-se promover a cultura de avaliação formativa e diagnóstica, incluindo a autoavaliação das instituições educacionais e dos sistemas, de maneira articulada e com efetiva participação social da comunidade educacional e escolar. Tal proposta deve considerar o ser humano como ser integral, físico e cognitivo, e deve viabilizar ações efetivas de cultura da paz e condições adequadas de trabalho e saúde para os profissionais da escola (Brasil, 2024).

A participação efetiva dos(as) estudantes na gestão democrática e no fortalecimento dos grêmios estudantis são elementos essenciais desse processo, visando envolvê-los ativamente nas decisões relacionadas à educação. Além disso, é importante não naturalizar a educação a distância (EaD) como modalidade de ensino, garantindo que seja aplicada de maneira criteriosa e adequada, quando necessário, restringindo-a a situações excepcionais e eventuais para atender provisoriamente demandas emergenciais, sem comprometer a qualidade da educação presencial (Brasil, 2024).

Em resumo, o texto final elaborado na Conferência Nacional de Educação 2024 reflete um amplo consenso em torno dos desafios e prioridades para a melhoria da educação no Brasil, embora construído a partir de embates diversos, fornecendo orientações claras e direcionamentos para o desenvolvimento do novo Plano Nacional de Educação para os próximos dez anos. Ele representa um compromisso coletivo com a construção de um sistema educacional mais justo, inclusivo e de qualidade para todos os brasileiros, refletindo, ainda, a correção de preocupações advindas do período pandêmico, como o uso indiscriminado da modalidade ensino a distância.

### 1.3.6 O Estatuto da Criança e do Adolescente

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), promulgado pela Lei nº 8.069 de 1990, é uma das principais normativas brasileiras dedicadas à proteção integral de crianças e adolescentes. Ele estabelece um conjunto de direitos e deveres que visam garantir o desenvolvimento pleno e harmonioso dos jovens brasileiros. A proteção integral é um conceito central no ECA, que é amplamente refletido e reforçado pela Constituição Federal de 1988.

O ECA é baseado no princípio da proteção integral, que abrange todas as necessidades das crianças e dos adolescentes, incluindo saúde, educação, lazer, cultura, dignidade e liberdade. Esse princípio está claramente expresso no artigo 3º do ECA, que estabelece que a proteção integral deve ser garantida a todas as crianças e adolescentes sem qualquer forma de discriminação.

Art. 3º A criança e o adolescente gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta Lei, assegurando-se-lhes, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade.

Parágrafo único. Os direitos enunciados nesta Lei aplicam-se a todas as crianças e adolescentes, sem discriminação de nascimento, situação familiar, idade, sexo, raça, etnia ou cor, religião ou crença, deficiência, condição pessoal de desenvolvimento e aprendizagem, condição econômica, ambiente social, região e local de moradia ou outra condição que diferencie as pessoas, as famílias ou a comunidade em que vivem (Brasil, 1990).

Além disso, o ECA detalha os direitos fundamentais em seu título II, "Dos Direitos Fundamentais", onde estabelece que crianças e adolescentes têm direito a receber cuidados e proteção adequados de suas famílias, do Estado e da sociedade. O artigo 4º do ECA é especialmente importante, pois determina que é dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária (Brasil, 1990).

Art. 4º É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária.

Parágrafo único. A garantia de prioridade compreende:

- a) primazia de receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias;
- b) precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública;
- c) preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas;

d) destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude.

A Constituição Federal de 1988 também é fundamentada na proteção integral de crianças e adolescentes. O artigo 227 da Constituição é particularmente significativo, pois estabelece que é dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, 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. Esse artigo é uma expressão clara do compromisso constitucional com a proteção integral (Brasil, 1988).

O ECA e a Constituição Federal juntos formam um sistema de proteção que busca garantir que os direitos das crianças e adolescentes sejam respeitados e promovidos. A Constituição Federal, no artigo 6º, menciona a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, como direitos sociais. Estes direitos são refletidos no ECA, que detalha como esses direitos devem ser garantidos para crianças e adolescentes (Brasil, 1990).

O artigo 208 da Constituição estabelece que o dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de Ensino Fundamental obrigatório e gratuito, progressiva universalização do Ensino Médio gratuito, atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, e outros aspectos que são detalhados e ampliados pelo ECA no que se refere às crianças e adolescentes (Brasil, 1988).

Um aspecto importante a ser destacado é a aplicabilidade imediata dos direitos fundamentais previstos tanto na Constituição quanto no ECA. O artigo 5º, § 1º, da Constituição estabelece que as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata. Isso significa que os direitos das crianças e adolescentes previstos no ECA não dependem de regulamentação adicional para serem exigíveis, o que reforça a obrigação do Estado e da sociedade em protegê-los (Brasil, 1990).

Além disso, o ECA prevê mecanismos específicos para a exigibilidade desses direitos, como a atuação do Ministério Público e a criação de Conselhos Tutelares. A Constituição, por sua vez, prevê instrumentos como o mandado de segurança, a ação civil pública e o *habeas corpus* para a proteção dos direitos fundamentais, que podem ser utilizados também em favor das crianças e dos adolescentes.

Cumprido ressaltar, até por ser tema da presente tese, que entre os diversos direitos garantidos pelo ECA, o direito à educação se destaca como um dos mais fundamentais, tendo

em vista seu papel essencial no desenvolvimento integral dos indivíduos e na promoção de uma sociedade mais justa e igualitária. O capítulo IV do ECA, que abrange os artigos 53 a 59-A, detalha de forma abrangente os direitos educacionais, culturais, esportivos e de lazer das crianças e adolescentes, bem como as obrigações do Estado, das instituições educacionais e das famílias (Brasil, 1990).

O artigo 53 do ECA estabelece que todas as crianças e adolescentes têm direito à educação visando ao pleno desenvolvimento de sua pessoa, preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho. Ele garante, entre outros, a igualdade de condições para o acesso e permanência na escola, o respeito dos educadores, o direito de contestar critérios avaliativos, a participação em entidades estudantis e o acesso à escola pública e gratuita próxima de sua residência. A redação desse artigo reflete a preocupação com a democratização do ensino e a promoção de um ambiente escolar inclusivo e respeitoso.

Com efeito, a alteração trazida pela Lei nº 13.845 de 2019, que garante vagas no mesmo estabelecimento a irmãos que frequentem a mesma etapa ou ciclo de ensino, reforça o compromisso com a unidade familiar e a facilitação logística para as famílias. Ademais, o parágrafo único do artigo 53 destaca a importância da participação ativa dos pais ou responsáveis no processo educacional, assegurando-lhes o direito de ter ciência do processo pedagógico e de participar na definição das propostas educacionais. Essa disposição é crucial para o engajamento da família na educação, promovendo uma parceria entre escola e família na formação dos jovens (Brasil, 1990).

Introduzido pela Lei nº 13.840 de 2019, o artigo 53-A impõe às instituições de ensino, clubes e agremiações recreativas a responsabilidade de assegurar medidas de conscientização, prevenção e enfrentamento ao uso ou dependência de drogas ilícitas. Essa inclusão evidencia a crescente preocupação com a saúde e o bem-estar dos jovens, destacando a necessidade de ações preventivas e educativas no ambiente escolar e recreativo (Brasil, 1990).

O artigo 54 do ECA especifica os deveres do Estado em garantir a educação. Entre estes deveres estão o Ensino Fundamental obrigatório e gratuito, a extensão progressiva da obrigatoriedade e gratuidade ao Ensino Médio, o atendimento educacional especializado às pessoas com deficiência e o atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a cinco anos. A redação dada pela Lei nº 13.306 de 2016 ajustou a idade de atendimento em creche e pré-escola, adequando-se às novas diretrizes educacionais (Brasil, 1990).

Este artigo também assegura o acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, a oferta de ensino noturno adequado às condições do adolescente trabalhador e o atendimento no Ensino Fundamental por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde. A definição do acesso ao ensino obrigatório e gratuito como direito público subjetivo no § 1º reforça a obrigatoriedade do Estado em fornecer esses serviços, enquanto no § 2º estabelece a responsabilidade das autoridades competentes em caso de descumprimento. Nesse ponto, pode ser destacada a importância das agências de *accountability*, dentre as quais, a relevância do Ministério Público.

O artigo 55 impõe aos pais ou responsáveis a obrigação de matricular seus filhos ou pupilos na rede regular de ensino, destacando a corresponsabilidade familiar na garantia do direito à educação. Enquanto o artigo 56 exige que os dirigentes de estabelecimentos de Ensino Fundamental comuniquem ao Conselho Tutelar casos de maus-tratos, faltas injustificadas, evasão escolar e elevados níveis de repetência, promovendo a integração entre a escola e os órgãos de proteção para garantir o bem-estar dos alunos.

Por sua vez, o artigo 57 incentiva o poder público a estimular pesquisas e novas propostas educacionais, visando à inclusão de crianças e adolescentes excluídos do Ensino Fundamental obrigatório. Ao passo que o artigo 58 enfatiza o respeito aos valores culturais, artísticos e históricos dos contextos sociais dos alunos, garantindo-lhes a liberdade de criação e o acesso às fontes de cultura (Brasil, 1990).

Já os artigos 59 e 59-A, incluído pela Lei nº 14.811 de 2024, estabelecem responsabilidades adicionais, como a exigência de certidões de antecedentes criminais para colaboradores de instituições que desenvolvem atividades com crianças e adolescentes, garantindo um ambiente seguro e protegido. Decerto, os artigos 53 a 59-A do ECA representam um conjunto robusto de disposições que visam garantir o direito à educação e outros direitos associados de crianças e adolescentes no Brasil. Eles constituem não apenas direitos, mas também responsabilidades para o Estado, as instituições educacionais, os pais e a sociedade em geral. Assim, a articulação dessas normas com os princípios constitucionais reforça a proteção integral e o desenvolvimento pleno dos jovens, promovendo uma educação inclusiva, democrática e de qualidade. Portanto, a efetivação desses direitos é essencial para a construção de uma sociedade mais justa e igualitária, na qual todas as crianças e adolescentes possam desenvolver seu potencial máximo (Brasil, 1990).

## 1.4 Os Conselhos de Educação e suas Funções

Antes de adentrar nas normativas próprias para o período de pandemia, faz-se necessária uma breve explanação sobre os sistemas de ensino em nosso País. A Lei nº 9.394/96, mais conhecida como Lei de Diretrizes e Bases da Educação, ou simplesmente LDB, ao organizar a Educação no Brasil, descentralizou sua oferta distribuindo as competências educacionais em sistemas (Brasil, 1996).

Esses sistemas relacionam-se com os entes federados, correspondendo assim ao sistema municipal, sistema estadual, sistema distrital e sistema federal de ensino, organizados em regime de colaboração (art. 8º). Diferentemente do que ocorre com o Sistema Único de Saúde (SUS) ou com o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), não há ainda no Brasil um Sistema Nacional de Educação, devendo prevalecer a regra da autonomia dos sistemas (art. 8, § 2º), razão pela qual, antes de qualquer providência, deve-se conhecer as regras estabelecidas por cada ente federado e a qual sistema pertencem as instituições de ensino eventualmente fiscalizadas pelo Ministério Público (Brasil, 1996). Nos sistemas estadual e municipais, a LDB determina que cada qual será composto das seguintes instituições e órgãos:

- Art. 17. Os sistemas de ensino dos estados e do Distrito Federal compreendem:
- I – as instituições de ensino mantidas, respectivamente, pelo Poder Público estadual e pelo Distrito Federal;
  - II – as instituições de educação superior mantidas pelo Poder Público municipal;
  - III – as instituições de ensino fundamental e médio criadas e mantidas pela iniciativa privada;
  - IV – os órgãos de educação estaduais e do Distrito Federal, respectivamente.
- Parágrafo único. No Distrito Federal, as instituições de educação infantil, criadas e mantidas pela iniciativa privada, integram seu sistema de ensino.
- 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).

Os sistemas de ensino, portanto, apresentam estrutura de certa forma complexa, devendo-se apurar com cautela as responsabilidades e a legislação aplicável nos casos relacionados à política educacional que tramitam na Promotoria de Justiça.

Integrantes dos Sistemas de Educação, os Conselhos de Educação são órgãos colegiados que orientam a política educacional na estrutura a qual pertencem. A colegialidade é característica distintiva dos conselhos sociais, que, ao comportar indicações da sociedade civil,

coroam a participação popular no planejamento de políticas públicas e na tomada de decisões pelo Poder Público.

Neste sentido, idealmente, o Conselho Nacional de Educação (CNE) surge como grande referência para refletir e montar as bases para enfrentar situações impostas de reflexo amplo, como a pandemia da COVID-19, especialmente em razão de sua abrangência nacional e importância normativa atribuída pela LDB (art. 9º, §1º). Importa destacar que a normatividade das deliberações do CNE, quando homologadas pelo Ministério da Educação (MEC), determinada pelo art. 2º da Lei n. 9.131/95, sujeita todos os sistemas de educação, conforme também entendeu o Supremo Tribunal Federal por ocasião do julgamento conjunto da ADPF nº 292 e da ADC nº 17 no ano de 2018.

Enfim, cumpre reforçar que é fundamental destacar o papel essencial desses órgãos no sistema educacional brasileiro. Esses conselhos desempenham funções cruciais para garantir a qualidade da educação e a observância das políticas públicas educacionais.

Os Conselhos de Educação, em seus diferentes níveis – nacional, estadual e municipal –, representam componentes fundamentais na estrutura da educação brasileira. Instituídos pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei nº 9.394/96, esses conselhos são encarregados de funções regulamentadoras, fiscalizadoras, consultivas e deliberativas, que são essenciais para a promoção de uma educação de qualidade e para o cumprimento da legislação educacional vigente.

A função regulamentadora dos conselhos de educação é uma das mais proeminentes. Esses órgãos são responsáveis por normatizar e estabelecer diretrizes curriculares e políticas educacionais, em consonância com as diretrizes nacionais estabelecidas pelo Conselho Nacional de Educação (CNE). Esse aspecto de sua atuação assegura uma base comum de educação em todo o território nacional, ao mesmo tempo em que permite a adaptação às realidades locais dos estados e municípios. As decisões tomadas em nível regulamentar têm o poder de influenciar diretamente os currículos escolares, as modalidades de ensino e as políticas de avaliação educacional.

No aspecto fiscalizador, os conselhos atuam na verificação do cumprimento das normas educacionais pelas instituições de ensino. Isso inclui a avaliação da qualidade do ensino, a infraestrutura escolar, a qualificação dos professores e o cumprimento dos dias letivos e horas aula previstos. Essa função é vital para assegurar que as instituições de ensino mantenham

padrões adequados de qualidade e para intervir em casos de desvios ou deficiências que possam comprometer a educação oferecida.

Além das funções regulamentadora e fiscalizadora, os conselhos de educação também desempenham papéis consultivos e deliberativos. Como órgãos consultivos, eles oferecem pareceres e recomendações sobre políticas educacionais e questões emergentes no campo da educação. Como órgãos deliberativos, tomam decisões que podem determinar a implementação de políticas públicas, programas de financiamento da educação e iniciativas de reforma educacional:

Um Conselho de Educação é, antes de tudo, um órgão público voltado para garantir, na sua especificidade, um direito constitucional da cidadania. Eis porque um conselheiro, membro desse órgão, ingressa no âmbito de um interesse público cujo fundamento é o direito à educação das pessoas que buscam a educação escolar. A educação escolar regular, distinta da educação livre, é regular porque está sub lege e seus certificados e diplomas possuem validade oficial. Suas funções, voltadas para essa finalidade, são um múnus público, e devem ser levadas adiante por um órgão colegiado, formado por membros que se reúnem em uma colegialidade, horizontalmente organizada. Sob coordenação não hierárquica, todos os membros se situam no mesmo plano concorrendo, dentro da pluralidade própria de um Conselho, para a formação de uma vontade majoritária ou consensual do órgão. A formação dessa vontade se explicita em torno de múltiplas funções entre as quais a mais nobre e mais importante de um Conselho de Educação: a função normativa. É ela que dá a verdadeira distinção de um Conselho de Educação. (CURY, 2006, p. 41)

Importa referir que a eficácia dos conselhos de educação também depende da sua capacidade de interação e colaboração entre os diferentes níveis. A troca de informações e a coordenação entre o CNE e os conselhos estaduais e municipais são cruciais para garantir uniformidade e a adequação das políticas educacionais às necessidades locais, bem como para a implementação efetiva de reformas educacionais.

### **1.5 A Atuação do Supremo Tribunal Federal na Defesa do Direito à Educação**

A atuação do Supremo Tribunal Federal (STF) na defesa do direito à educação no Brasil destaca-se como um aspecto fundamental na garantia dos direitos constitucionais. Essa intervenção judicial ocorre principalmente através do julgamento de ações que questionam legislações e políticas educacionais ou que buscam a efetiva implementação de normas que assegurem o acesso e a qualidade da educação no país. A Constituição de 1988 estabelece a educação como um direito de todos e dever do Estado, delineando um marco normativo que exige ação proativa dos poderes públicos para sua garantia. Como é o caso da seguinte decisão da lavra do ministro Edson Fachin, que trata sobre o ensino inclusivo para todos e todas,

respeitando as diversidades e condições próprias de cada estudante, vinculado ao princípio da igualdade:

Ensino inclusivo de pessoas com deficiência em escolas privadas: a Convenção Internacional sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência concretiza o princípio da igualdade como fundamento de uma sociedade democrática que respeita a dignidade humana. À luz da Convenção e, por consequência, da própria Constituição da República, o ensino inclusivo em todos os níveis de educação não é realidade estranha ao ordenamento jurídico pátrio, mas sim imperativo que se põe mediante regra explícita. Nessa toada, a Constituição da República prevê em diversos dispositivos a proteção da pessoa com deficiência, conforme se verifica nos arts. 7º, XXXI; 23, II; 24, XIV; 37, VIII; 40, § 4º, I; 201, § 1º; 203, IV e V; 208, III; 227, § 1º, II, e § 2º; e 244. Pluralidade e igualdade são duas faces da mesma moeda. O respeito à pluralidade não prescinde do respeito ao princípio da igualdade. E na atual quadra histórica, uma leitura focada tão somente em seu aspecto formal não satisfaz a completude que exige o princípio. Assim, a igualdade não se esgota com a previsão normativa de acesso igualitário a bens jurídicos, mas engloba também a previsão normativa de medidas que efetivamente possibilitem tal acesso e sua efetivação concreta. O enclausuramento em face do diferente furta o colorido da vivência cotidiana, privando-nos da estupefação diante do que se coloca como novo, como diferente. É somente com o convívio com a diferença e com o seu necessário acolhimento que pode haver a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, em que o bem de todos seja promovido sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (art. 3º, I e IV, CRFB). A Lei 13.146/2015 indica assumir o compromisso ético de acolhimento e pluralidade democrática adotados pela Constituição ao exigir que não apenas as escolas públicas, mas também as particulares deverão pautar sua atuação educacional a partir de todas as facetas e potencialidades que o direito fundamental à educação possui e que são densificadas em seu Capítulo IV. [ADI 5.357 MC-REF, rel. min. Edson Fachin, j. 9-6-2016, P, DJE de 11-11-2016.] (STF, 2016).

Historicamente, o STF tem interpretado o direito à educação como um mandato amplo, que inclui não apenas o acesso à escola, mas também a permanência e a garantia de um padrão de qualidade que possibilite o pleno desenvolvimento humano, conforme os padrões estabelecidos pela legislação. Isso implica uma série de obrigações estatais, tais como a oferta de um número suficiente de vagas em escolas públicas, a adequação da infraestrutura, a qualificação dos professores, e a disponibilização de materiais didáticos adequados e atualizados.

Além disso, o STF tem desempenhado um papel crucial na interpretação de dispositivos constitucionais e legais que tratam do financiamento da educação. A Corte já se manifestou sobre a aplicação de percentuais mínimos da receita resultante de impostos para a manutenção e desenvolvimento do ensino, como estabelece a Constituição, e sobre a distribuição de recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB). Essas decisões têm implicações significativas para a forma como os recursos são alocados e utilizados,

buscando garantir que os investimentos em educação sejam feitos de maneira a promover a equidade e a qualidade.

A jurisprudência do STF também é marcante na defesa dos direitos educacionais de grupos vulneráveis. A Corte já proferiu decisões importantes que asseguram a oferta de educação inclusiva para pessoas com deficiência, como a jurisprudência anteriormente citada, a garantia de educação em territórios indígenas e a proteção de direitos de crianças e adolescentes em situação de risco. Essas decisões sublinham a interpretação de que o direito à educação é um direito humano fundamental, essencial para a realização de outros direitos e para a plena participação na sociedade, tanto a nível de educação básica como em sede de ensino superior.

ProUni e concretização do valor constitucional da igualdade: Programa Universidade para Todos (PROUNI). Ações afirmativas do Estado. Cumprimento do princípio constitucional da isonomia. (...) A educação, notadamente a escolar ou formal, é direito social que a todos deve alcançar. Por isso mesmo, dever do Estado e uma de suas políticas públicas de primeiríssima prioridade. (...) Não há outro modo de concretizar o valor constitucional da igualdade senão pelo decidido combate aos fatores reais de desigualdade. O desvalor da desigualdade a proceder e justificar a imposição do valor da igualdade. A imperiosa luta contra as relações desigualitárias muito raro se dá pela via do descenso ou do rebaixamento puro e simples dos sujeitos favorecidos. Geralmente se verifica é pela ascensão das pessoas até então sob a hegemonia de outras. Que para tal viagem de verticalidade são compensadas com esse ou aquele fator de supremacia formal. Não é toda superioridade juridicamente conferida que implica negação ao princípio da igualdade. O típico da lei é fazer distinções. Diferenciações. Desigualações. E fazer desigualações para contrabater renitentes desigualações. A lei existe para, diante dessa ou daquela desigualação que se revele densamente perturbadora da harmonia ou do equilíbrio social, impor uma outra desigualação compensatória. A lei como instrumento de reequilíbrio social. Toda a axiologia constitucional é tutelar de segmentos sociais brasileiros historicamente desfavorecidos, culturalmente sacrificados e até perseguidos, como, *verbi gratia*, o segmento dos negros e dos índios. Não por coincidência os que mais se alocam nos patamares patrimonialmente inferiores da pirâmide social. A desigualação em favor dos estudantes que cursaram o ensino médio em escolas públicas e os egressos de escolas privadas que hajam sido contemplados com bolsa integral não ofende a Constituição pátria, porquanto se trata de um discrimen que acompanha a toada da compensação de uma anterior e factual inferioridade ("ciclos cumulativos de desvantagens competitivas"). Com o que se homenageia a insuperável máxima aristotélica de que a verdadeira igualdade consiste em tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, máxima que Ruy Barbosa interpretou como o ideal de tratar igualmente os iguais, porém na medida em que se igualem; e tratar desigualmente os desiguais, também na medida em que se desigualem. O ProUni é um programa de ações afirmativas, que se operacionaliza mediante concessão de bolsas a alunos de baixa renda e diminuto grau de patrimonilização. Mas um programa concebido para operar por ato de adesão ou participação absolutamente voluntária, incompatível, portanto, com qualquer ideia de vinculação forçada. Inexistência de violação aos princípios constitucionais da autonomia universitária (art. 207) e da livre iniciativa (art. 170). [ADI 3.330, rel. min. Ayres Britto, j. 3-5-2012, P, DJE de 22-3-2013.] (STF, 2013).

Finalmente, o papel do STF na garantia do direito à educação reflete uma compreensão de que a justiça constitucional pode e deve ser um vetor para a transformação social. As decisões do tribunal têm o potencial de promover mudanças significativas nas políticas públicas, orientando os poderes legislativo e executivo na implementação de ações que efetivem os direitos educacionais. Assim, a atuação do STF não apenas responde a demandas pontuais, mas também molda o quadro mais amplo das políticas educacionais no Brasil, contribuindo para a construção de um sistema educacional mais justo e acessível a todos.

A questão do acesso à creche e pré-escola é uma das mais frequentemente ajuizadas no âmbito do direito à educação e tem sido objeto de relevante jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF). Isso reflete a crescente demanda por parte da sociedade para que o Estado cumpra seu papel constitucional de garantir Educação Infantil obrigatória e gratuita. O STF já estabeleceu que a falta de vagas nessas instituições configura violação aos direitos fundamentais das crianças, uma vez que impede o acesso à educação em sua fase mais inicial.

Para além disso, já estabeleceu o dever do Estado com a Educação Infantil, reforçando o entendimento de que o seu acesso não é apenas uma faculdade dos entes federativos, mas um dever constitucional. O Tribunal tem destacado que a educação é um direito fundamental que auxilia no desenvolvimento físico, psíquico, intelectual e social das crianças, em complemento à ação da família e da comunidade:

Acesso à creche e à pré-escola: A educação infantil representa prerrogativa constitucional indisponível, que, deferida às crianças, a estas assegura, para efeito de seu desenvolvimento integral, e como primeira etapa do processo de educação básica, o atendimento em creche e o acesso à pré-escola (CF, art. 208, IV). Essa prerrogativa jurídica, em consequência, impõe, ao Estado, por efeito da alta significação social de que se reveste a educação infantil, a obrigação constitucional de criar condições objetivas que possibilitem, de maneira concreta, em favor das "crianças até cinco anos de idade" (CF, art. 208, IV), o efetivo acesso e atendimento em creches e unidades de pré-escola, sob pena de configurar-se inaceitável omissão governamental, apta a frustrar, injustamente, por inércia, o integral adimplemento, pelo Poder Público, de prestação estatal que lhe impôs o próprio texto da Constituição Federal. A educação infantil, por qualificar-se como direito fundamental de toda criança, não se expõe, em seu processo de concretização, a avaliações meramente discricionárias da Administração Pública nem se subordina a razões de puro pragmatismo governamental. (...) A noção de "mínimo existencial", que resulta, por implicitude, de determinados preceitos constitucionais (CF, art. 1º, III, e art. 3º, III), compreende um complexo de prerrogativas cuja concretização revela-se capaz de garantir condições adequadas de existência digna, em ordem a assegurar, à pessoa, acesso efetivo ao direito geral de liberdade e, também, a prestações positivas originárias do Estado, viabilizadoras da plena fruição de direitos sociais básicos, tais como o direito à educação, o direito à proteção integral da criança e do adolescente, o direito à saúde, o direito à assistência social, o direito à moradia, o direito à alimentação e o direito à segurança. Declaração Universal dos Direitos da Pessoa Humana, de 1948 (art. XXV). [ARE 639.337 AgR, rel. min. Celso de Mello, j. 23-8-2011, 2ª T, DJE de 15-9-2011.] (STF, 2011).

Essas decisões do STF não só sublinham a importância do acesso à Educação Infantil como um direito fundamental garantido pela Constituição, mas também estabelecem um mandato claro para que os municípios e estados providenciem as condições necessárias para a oferta efetiva de vagas em creches e pré-escolas. A insistência nesse tema nos tribunais reflete a urgência e a relevância da Educação Infantil como base para o desenvolvimento educacional subsequente e como uma questão de justiça social e igualdade de oportunidades.

No período da pandemia da Covid-19, o Supremo Tribunal Federal também julgou casos paradigmáticos na área da educação, conforme jurisprudência selecionada pela própria Corte em publicação denominada "Dossiê STF na Pandemia de COVID-19":

Incompetência dos estados para legislar sobre desconto em mensalidades da rede privada de ensino: As leis estaduais, ao determinarem a redução obrigatória e proporcional das mensalidades na rede particular de ensino, em decorrência das medidas restritivas de caráter temporário para enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do coronavírus, violam a competência da União para legislar sobre Direito Civil. (ADI 6.484, Rel. Min. Roberto Barroso, j. 5/10/2020) (STF, 2020).

Assim, a atuação do STF é essencial para a salvaguarda e a promoção do direito à educação. Esse papel não apenas fortalece a democracia e promove a justiça social, mas também garante que a educação, como um direito fundamental, venha a ser uma prioridade nacional em todas as circunstâncias.

## **2 A GARANTIA DO DIREITO FUNDAMENTAL À EDUCAÇÃO BÁSICA E A PANDEMIA COVID-19**

### **2.1 Breve Histórico do Contexto da Pandemia no Brasil**

Em dezembro de 2019, um acontecimento inédito transformaria o mundo de uma maneira que até então nunca tinha sido pensado. A cidade de Wuhan, localizada na província de Hubei, na China, foi o epicentro de um surto de causa inicialmente desconhecida. Em janeiro de 2020, pesquisadores chineses identificaram um novo coronavírus (SARS-CoV-2) como agente etiológico de uma síndrome respiratória aguda grave, denominada doença do coronavírus 2019, ou simplesmente Covid-19 (Martins; Alves, 2021).

No decorrer do mês de janeiro de 2020, a doença foi percorrendo os demais continentes e registrada em países da Ásia, Europa e América do Norte. Em 30 de janeiro, a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou Emergência em Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII), quando atingiu 114 países, decretou-se estado de pandemia. No Brasil, os primeiros casos foram confirmados no mês de fevereiro, e logo em seguida o país declarou Emergência de Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN) (Carvalho *et al.*, 2020).

Uma estimativa da OMS (2022) mostrou que o número total de mortes associadas direta ou indiretamente à pandemia de Covid-19, entre 1 de janeiro de 2020 e 31 de dezembro de 2021, foi de aproximadamente 14,9 milhões (intervalo de 13,3 milhões a 16,6 milhões).

O agravamento da pandemia ao redor do mundo afetou bruscamente a vida da população, tanto pela doença em si quanto pela quantidade considerável de mortos pelo vírus. Por conta da alta capacidade de contágio e a possibilidade de evolução da Covid-19 para quadros graves, especialmente de idosos e pessoas com comorbidades crônicas, os países precisaram adotar medidas severas, a fim de estancar a disseminação da doença. Autoridades de saúde de nível global recomendaram que a população se mantivesse em casa, cumprindo medidas de isolamento social para frear o contágio, de modo que, no final de março de 2020, cerca de um terço da população mundial já se encontrava em quarentena ou com algum tipo de restrição de movimentação.

O isolamento e as medidas sanitárias recomendadas tiveram que ser acatadas por toda a população, mas havia preocupação principalmente com os espaços de maior aglomeração e contágio: escolas, escritórios e ambientes de trabalho, mercados, transportes públicos, aeroportos, lojas comerciais, hotéis e a própria rua.

Mesmo nesse contexto, houveram opiniões contrárias à tomada de medidas extremas de distanciamento social e concepções que subestimaram a gravidade da doença, elaboradas por parte de uma população ligada a vertentes religiosas mais conservadoras, assim como por parte de alguns líderes de nações (Costa *et al.*, 2021).

A séria questão do “negacionismo científico”, tão presente na realidade brasileira, foi corroborada especialmente pelo governo federal e pela Presidência da República à época, asseverando a crise então vivenciada, trazendo um modo de gestão relapso, ineficiente e perverso.

Emerge, então, no país uma forma de gerir a pandemia fundamentada numa atitude de minimização da gravidade da doença, na manipulação dos números de infectados e de óbitos pela Covid-19 e na prescrição de tratamentos milagrosos, estes com uso de drogas cuja eficácia contra a doença não possui comprovação científica. É nítida a intencional apatia do governo, o qual não esboça nenhum plano de ação para mitigar os impactos desse problema de saúde pública, eximindo-se de suas responsabilidades, conforme prega a cartilha neoliberal (Costa *et al.*, 2021).

Com tantos meses isolados em casa, novos fenômenos foram sendo criados e adaptados ao cotidiano, muitos aspectos foram impactados e transformados, como novos olhares sobre as atividades corriqueiras que até então passavam sem muita atenção, como o pensar no cuidado com a alimentação e com a saúde física e mental. Assim, a vida *on-line* e a forma de se relacionar com o mundo foi ganhando diferentes contornos (Couto *et al.*, 2020).

Esse cenário posto, com as estratégias de quarentena e o distanciamento social, provocaram consequências e causaram impactos em todos os setores – econômico, social e geopolítico – na sociedade, principalmente para as populações mais vulneráveis. Dado o contexto, nesse período cerca de 151 países criaram ou reforçaram políticas de mercado de trabalho, seguridade e assistência social (Gentilini *et al.*, 2020), a fim de diminuir o abismo causado pelo agravamento da desigualdade social, em especial, para trabalhadores informais, autônomos, pequenos comerciantes e/ou trabalhadoras domésticas. Porém, sabe-se que as orientações não foram bem aceitas por todos, nem mesmo seguidas à risca, aqueles que dependiam do trabalho informal ou bicos, não puderam se manter em casa por todo o tempo exigido, o desespero dessas pessoas as fizeram quebrar as normativas impostas.

Para os autores Castro-de-Araújo e Machado (2020), a pandemia foi um fenômeno que afetou todas as pessoas, mas de modo diferenciado. A camada da população de média ou baixa renda que não tiveram condições de permanecer isolados em casa e precisou buscar dinheiro e alimento foram as mais expostas à contaminação e morte pelo coronavírus.

A educação foi, certamente, uma das áreas com maior impacto negativo, especialmente para os estudantes da educação básica, que é objeto de estudo neste projeto. Em março de 2020, foi informado, no Brasil, o fechamento repentino das escolas como medida de contenção do vírus, com isso, não houve tempo hábil para organização pedagógica do ano letivo em andamento. Em todos os estabelecimentos de ensino – públicos e privados – muitas dúvidas surgiram, a mais importante era: num cenário de incertezas, deve-se esperar o fim da pandemia ou adotar o ensino remoto? Como consequência, outras indagações eram pertinentes nesse momento de crise.

De um instante para outro, foram anunciadas uma infinidade de atividades escolares *on-line* promovidas por professores. Em meio ao isolamento, isso se tornou um fenômeno e mobilizou os professores para se tornassem além de educadores, produtores de conteúdo educacional *on-line*. Chamado de *Homeschooling*, os pais assumiram a função professores, e os gestores e professores ocuparam com tarefas escolares virtuais as pessoas – crianças, jovens e adultos – que não podiam frequentar as escolas e universidades (Couto *et al.*, 2020).

É de conhecimento comum que a educação é uma política com muitos desafios, com a eclosão da pandemia em 2020 e o conseqüente fechamento das escolas, os mecanismos de criação e reprodução de desigualdades se tornaram mais visíveis. Conforme coloca Macedo (2021), diversos operadores de diferenciação social se acentuaram, aumentando as distâncias educacionais entre ricos e pobres, e, para além das desigualdades educacionais e sociais, somaram-se desigualdades digitais, ressaltando que elas refletem as desigualdades sociais mais amplas existente no Brasil<sup>4</sup>. O autor ainda debate a questão dos privilégios culturais e sociais em relação ao domínio dos instrumentos de uso da internet. Como aqui a educação é o foco, cabe questionar o letramento digital como um privilégio social, quando já poderia ser compreendida como um direito.

Oliveira (2009, p. 741) versa sobre como a educação brasileira já vinha se transformando em mercadoria há alguns anos, abordando o crescimento da ação de grupos

---

<sup>4</sup>Em 20 de junho de 2023, a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJ) da Câmara dos Deputados aprovou a admissibilidade da PEC 47/21, que estabelece a inclusão digital como um direito fundamental na Constituição brasileira. A proposta, já aprovada pelo Senado, exige que o poder público amplie o acesso à internet em todo o país. Atualmente, 35,5 milhões de brasileiros não têm acesso à internet, apesar de 82% dos lares estarem conectados. O mérito da proposta será analisado por uma comissão especial antes de ser votada em plenário. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2326575&fichaAmigavel=nao>. Acesso em: 29 de maio de 2024.

empresariais na educação básica com a "venda de materiais pedagógicos" e "pacotes" educacionais. Na conjuntura pandêmica essa descrição ficou mais evidente, a disparidade entre a educação pública e a privada impactou de diferentes formas as crianças e adolescentes. Hoje, pode-se perceber claramente as consequências.

Guzzo, Solto e Ferreira (2022), descrevem que o cenário gerado pela pandemia deixou às claras o tamanho do problema em relação à exclusão escolar no Brasil e as imensas dificuldades que esse grupo social teve em relação à aprendizagem. No final do ano letivo de 2020, 13,9% das crianças e adolescentes de 6 a 17 anos estavam fora da escola e sem atividades escolares, vivendo em áreas rurais e em condições precárias. A exclusão escolar não foi fruto da pandemia nem das medidas restritivas de contenção da doença, ela tem origem nas desigualdades sociais que se traduzem em forma de questão social e se reproduzem nas escolas.

Em abril de 2021, o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) apresentou o cenário da exclusão escolar no Brasil e mostrou que essa "tem classe e cor, indicando a vulnerabilidade de crianças e adolescentes que vivem sem acesso à infraestrutura necessária para participar de atividades escolares de modo remoto" (Unicef, 2021).

Apesar da universalização da educação básica no Brasil ter sido determinada desde 2009 através do Plano Nacional de Educação, o direito à educação ainda não é efetivado. Embora o número de crianças e adolescentes fora da escola nas idades da educação básica tenha diminuído até 2019, esse quadro se intensificou com a pandemia, evidenciando que existe alta relação entre a pobreza e a exclusão da escola – dados sobre a razão atual das crianças não participarem das atividades escolares remotas indicam, sobretudo, a ausência de infraestrutura mínima para acesso às plataformas e o desemprego de familiares, situações que trazem mais condições adversas à vida cotidiana das crianças, sobretudo a fome (Guzzo *et al.*, 2022).

Para contenção dos impactos negativos causados pelo contexto pandêmico, o Unicef, por meio de relatório, apresentou algumas ações voltadas para a educação: recomendou a busca ativa de crianças e adolescentes que estão fora da escola; o fortalecimento da comunicação comunitária por meio de diferentes mídias e redes sociais e do sistema de garantia de direitos com mobilização intersetorial da sociedade civil e das famílias. A escola precisava criar oportunidades e incentivos para que as crianças e adolescentes pudessem voltar a valorizar o estudo e retornar à escola quando a transmissão do vírus fosse aplacada (Martins; Alves, 2022).

Durante a pandemia do coronavírus, viu-se que a educação no Brasil se tornou um privilégio, principalmente pelo quadro de precarização do ensino público, deixando milhares de estudantes sem garantia de seu direito à educação. Nesse quadro de crise, coube a agentes diversos como familiares, professores e diretores de escolas públicas encontrarem soluções criativas e paliativas para tentar manter a conexão com os seus estudantes que não tinham

acesso a equipamentos digitais adequados ou à internet e ao Ministério Público atuar de forma a garantir que esse direito fosse efetivado, principalmente na educação básica<sup>5</sup>.

## **2.2 A Legislação Federal para a Garantia do Direito à Educação no Período Pandêmico**

Durante a pandemia de COVID-19, o Conselho Nacional de Educação (CNE) elaborou diversos documentos para orientar e regulamentar o funcionamento das atividades educacionais no Brasil. Um dos primeiros documentos foi o Parecer CNE/CP nº 5/2020, aprovado em 28 de abril de 2020, que tratou da reorganização do calendário escolar e da possibilidade de cômputo de atividades não presenciais para o cumprimento da carga horária mínima anual. Em seguida, em 19 de maio de 2020, foi aprovado o Parecer CNE/CP nº 6/2020, abordando a guarda religiosa do sábado durante a pandemia.

Posteriormente, em 8 de junho de 2020, o Parecer CNE/CP nº 9/2020 reexaminou o parecer anterior sobre a reorganização do calendário escolar. Em 16 de junho de 2020, foi aprovado o Parecer CNE/CP nº 10/2020, que prorrogou o prazo estipulado pelo artigo 60 do Decreto nº 9.235, de 2017, para a implantação de instituições credenciadas e cursos autorizados, considerando as restrições da pandemia. No dia 7 de julho de 2020, o Parecer CNE/CP nº 11/2020 forneceu orientações educacionais para a realização de aulas e atividades pedagógicas presenciais e não presenciais.

O Parecer CNE/CES nº 498/2020, aprovado em 6 de agosto de 2020, tratou da prorrogação do prazo de implantação das novas Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs). Em 6 de outubro de 2020, o Parecer CNE/CP nº 15/2020 estabeleceu diretrizes nacionais para a implementação das normas educacionais excepcionais definidas pela Lei nº 14.040, de 18 de agosto de 2020, durante o estado de calamidade pública. Em 9 de outubro de 2020, o Parecer CNE/CP nº 16/2020 revisou as orientações para o atendimento ao público da educação especial, originalmente incluídas no Parecer CNE/CP nº 11/2020.

---

<sup>5</sup>Inúmeros foram os exemplos de atuação do Ministério Público Brasileiro na área da educação durante a pandemia, tanto na forma judicial como extrajudicial e que serão citados ao longo desse texto, principalmente nas notas de rodapé como explicação e exemplificação ao texto principal.

Além disso, o Parecer CNE/CP nº 19/2020, aprovado em 8 de dezembro de 2020, revisou as diretrizes estabelecidas pelo Parecer CNE/CP nº 15/2020. Em 10 de dezembro de 2020, a Resolução CNE/CP nº 2 instituiu diretrizes nacionais para a implementação das normas excepcionais durante o estado de calamidade. No mesmo mês, a Resolução CNE/CES nº 1, de 29 de dezembro de 2020, dispôs sobre o prazo de implantação das novas DCNs durante a pandemia.

Em 6 de julho de 2021, o Parecer CNE/CP nº 6/2021 estabeleceu diretrizes para o retorno à presencialidade das atividades de ensino e a regularização do calendário escolar, complementado pela Resolução CNE/CP nº 2, de 5 de agosto de 2021, que também tratou do retorno às atividades presenciais. Finalmente, em 7 de abril de 2022, o Parecer CNE/CEB nº 3/2022 respondeu a uma consulta sobre a carga horária dos professores aos domingos, concluindo a série de documentos emitidos pelo CNE durante o período pandêmico.

A legislação brasileira, especificamente a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), permite que os sistemas de ensino estaduais e municipais, coordenados pelas respectivas secretarias e conselhos de educação, autorizem a realização de atividades a distância em situações emergenciais. Isso se aplica aos níveis e modalidades de ensino fundamental, médio, educação profissional técnica de nível médio, educação de jovens e adultos e educação especial.

Embora a LDB preveja que o ensino fundamental deve ser presencial, o artigo 32, § 4º, admite o ensino a distância como complementação da aprendizagem ou em situações emergenciais. O artigo 36, § 11, estende essa permissão ao ensino médio. Além disso, o Decreto 9.057/2017 regulamenta a LDB e autoriza atividades a distância no ensino fundamental, médio, na educação profissional, de jovens e adultos e especial, desde que autorizadas pelas autoridades educacionais estaduais e municipais.

As atividades a distância podem ser validadas como conteúdo acadêmico oficial, desde que organizadas e autorizadas pelas autoridades educacionais competentes. As escolas devem adequar suas metodologias de ensino aos recursos tecnológicos disponíveis, garantindo a qualidade das aulas e o correto acompanhamento e avaliação dos alunos. As autoridades dos estados e municípios, bem como as instituições particulares, têm a responsabilidade de proporcionar acesso ao aprendizado para todos os estudantes, adotando mecanismos apropriados para a entrega de conteúdo e a avaliação da participação dos alunos.

Caso as escolas não possam ministrar aulas a distância, será necessário repor atividades escolares, tanto em relação aos conteúdos quanto aos dias letivos. A reposição deve ser organizada pelas autoridades educacionais estaduais e municipais, respeitando a legislação vigente e assegurando a qualidade do ensino. A reorganização do calendário escolar pode resultar em anos letivos que não coincidam com o ano civil, especialmente para garantir a reposição adequada das aulas e atividades.

As instituições de ensino superior também foram autorizadas, por meio de portarias do Ministério da Educação, a substituir disciplinas presenciais por aulas a distância, utilizando tecnologias de informação e comunicação. Isso inclui o sistema federal de ensino e outras instituições públicas e privadas, que devem garantir a qualidade do ensino e relatar ao MEC as disciplinas e metodologias utilizadas.

Em resumo, a legislação brasileira, por meio de pareceres e portarias, adaptou-se às exigências impostas pela pandemia, permitindo a continuidade da educação de forma não presencial, com foco na qualidade do ensino e na inclusão de todos os estudantes.

### **2.3. A Gestão do Ministério da Educação: a (des) articulação nacional**

Em relação à gestão do Ministério da Educação, o governo Bolsonaro teve início com Ricardo Vélez Rodríguez como ministro. Alinhado aos pensamentos da extrema-direita, sua gestão foi breve, marcada por controvérsias e conflitos. Ele propôs alterações nos livros de História para negar o golpe de Estado de 1964, alegando que foi um "contragolpe contra o comunismo". Bolsonaro expressou insatisfação com a gestão de Vélez antes de demiti-lo, afirmando que faltava habilidade de gestão ao ministro (Rede Brasileira de Mulheres Cientistas, 2021).

As constantes mudanças de lideranças nos principais órgãos da pasta educacional acarretaram frequente atraso e interrupção dos projetos de educação. O breve período de gestão de Vélez deu o tom dos próximos anos na educação sob o governo Bolsonaro, enfatizando a falta de políticas consistentes e a instrumentalização da administração em prol de agendas ideológicas. Ele prometeu priorizar a Educação moral e cívica, embora tenha ocorrido uma falta

de detalhes ou planos estruturados sobre as prioridades. As ações iniciais incluíram uma política de alfabetização entre as 100 metas prioritárias do governo, mas a gestão foi marcada por algumas decisões controversas.

A gestão de Abraham Weintraub (2019-2020) talvez tenha sido a mais problemática, por ser exatamente no período de maior pico da pandemia da COVID-19. Houve pouco avanço nas demandas educacionais urgentes e uma forte visão ideológica contra as universidades federais, onde tentou intervir na nomeação dos reitores. Seu período foi marcado por cortes no orçamento da Educação, afetando bolsas e programas de pesquisa. A tentativa de promover o Ensino Domiciliar, enquanto as escolas permaneceram fechadas durante a pandemia, foi vista como um desvio do verdadeiro suporte necessário às redes de ensino (Matos, 2022).

Carlos Decotelli foi anunciado como o novo ministro do MEC no dia 25 de junho. Porém, devido às mentiras envolvendo seu currículo e a vergonha de ser desmentido por todas as instituições, sequer chegou a assumir.

Milton Ribeiro foi o quarto ministro indicado, protagonizando crises, falas homofóbicas e preconceituosas, além de enfrentar renúncias no Inep devido a problemas técnicos e de assédio moral. Ele também foi acusado de corrupção, o que levou à sua exoneração.

Sob o comando do pastor Milton Ribeiro, o órgão da educação foi holofote de crises, que atingiram em cheio a pasta e às autarquias e empresas vinculadas. O ministro também se notabilizou por proferir falas consideradas homofóbicas e preconceituosas, a exemplo das críticas à inclusão de crianças com deficiência na educação escolar. Em setembro de 2020, o ministro disse que jovens homossexuais são consequência de "famílias desajustadas". Ele pediu exoneração após as denúncias de corrupção envolvendo a sua gestão.

Em seguida, Victor Godoy foi nomeado ministro interino no dia 30 de março, após as denúncias envolvendo Milton Ribeiro, desde então, o ministro tentou ficar longe de polêmicas. Em audiência pública na Câmara dos Deputados, o ministro negou proximidade com o "gabinete paralelo" de pastores no MEC.

A vastidão do fundamentalismo político, moral, religioso e cultural empreendido por diversas linhagens de extrema direita na educação mundial causa inquietação e assombro nos setores democráticos de todos os povos, assim foi encerrado o governo Jair Bolsonaro (2018 a 2022).

Com a inércia do MEC, ocorrem situações alarmantes no Brasil, como o caso da Bahia, que, após a suspensão das aulas presenciais durante todo o ano de 2020, os ensinamentos fundamentais

e médio ficaram paralisados nas escolas estaduais. Quando retornaram, vieram no formato de um *continuum* gradual, em que dois anos letivos (2020 e 2021) ocorreram em apenas um ano civil, o de 2021. No retorno à docência, professores se depararam com a mesma situação de desigualdades educacionais.

Neste sentido, as escolas foram responsáveis por indicar ações efetivas para tornar as oportunidades de aprendizagem equitativas (Bahia, 2021a), o que pressupõe que as tecnologias digitais na educação baiana também tiveram um papel secundário, como mostram os dados sobre a exclusão dos alunos da internet em toda a rede de ensino e a limitada escolaridade e a capacidade de promover uma integração ampla e equitativa no mundo digital. Ademais, é possível que algumas escolas tenham utilizado tecnologias digitais de diversas maneiras para permitir atividades remotas.

Nos documentos de referência para o retorno às aulas foi proposto o uso de mídias digitais no ensino, com desenvolvimento de atividades *on-line* síncronas e assíncronas, uso de *smartphones*, *chats*, *Google Classroom*, *WhatsApp* etc. (Bahia, 2021b). Tudo isso sem discutir quais políticas públicas e quais investimentos seriam feitos pela administração do Estado para solucionar as disparidades sociais que afastam tantos estudantes do efetivo direito a uma escola de qualidade.

Assim, como sempre no contexto escolar, o fosso entre as declarações intencionais das políticas públicas e a sua operacionalização no espaço escolar continua a ser grande. Na Bahia, 46,5% da população estava na pobreza em 2021, com renda familiar mensal *per capita* inferior a 475 reais (G1, 2022), uma realidade para muitos estudantes das unidades estaduais de ensino<sup>6</sup>.

Com o legado de as famílias terem que custear os custos dos equipamentos tecnológicos e da internet no ensino remoto emergencial, o fosso entre a ideia de oferecer uma educação de qualidade para todos e a realidade aumentou. A existência de escolas públicas não pode ser confundida com o direito à educação, pois esta "pressupõe o papel ativo e responsável do

---

<sup>6</sup> Durante a pandemia da Covid-19, o Ministério Público da Bahia (MPBA) intensificou suas ações em defesa da educação. O Centro de Apoio Operacional em Defesa da Educação (Ceduc) contabilizou 193 ações, incluindo procedimentos administrativos e ações civis públicas, além de realizar 427 atendimentos internos e externos. O Ceduc emitiu recomendações sobre prevenção ao coronavírus nas escolas e manteve ações para assegurar a continuidade da alimentação escolar e dos vínculos empregatícios dos profissionais da educação. O MP também promoveu debates interinstitucionais sobre o retorno às aulas presenciais e a prevenção ao abandono escolar. Informe extraído da notícia Disponível em: [MPBA reforça atuação em defesa da educação durante pandemia da Covid-19 | Ministério Público do Estado da Bahia](#). Acesso em: 28 de maio de 2024.

Estado tanto na formulação de políticas públicas para a sua eficácia como na obrigação de oferecer uma educação com possibilidades iguais para todos" (Araújo, 2014).

Os documentos produzidos pelas entidades públicas de ensino elucidam as concepções de ensino remoto emergencial que materializaram políticas no campo educacional. São múltiplos os relatórios, decretos, portarias, leis, resoluções, projetos, protocolos etc. que se originaram no domínio das diferentes unidades federativas brasileiras para regulamentar o ensino durante a pandemia da Covid-19. Apenas no campo de atuação do CNE, que tem funções normativas, deliberativas e consultivas ao ministro de Estado da Educação e é base para políticas desenhadas em outras instâncias federais, foram traçados nove relatórios específicos para o ano de 2020, alguns deles frutos de reexames, compostos por mais de 300 páginas, para direcionar e formalizar a educação brasileira diante da situação epidêmica. Nos documentos, há recomendações quanto à reorganização do calendário escolar e orientações para a implementação de atividades educacionais presenciais e remotas pelas unidades educacionais (Jakimiu; 2020).

As questões relativas às desigualdades sociais são expostas para atestar que o acesso às tecnologias digitais na educação não existe para todos. Trechos de documentos, muitas vezes fornecendo dados generalizados sobre as circunstâncias de outros países e contextos nacionais, são extraídos e mostram que as instituições brasileiras responsáveis pela educação convivem com a ausência de dados para fomentar políticas públicas. No cenário retratado pelos documentos, as recomendações para utilização das tecnologias digitais no processo de ensino-aprendizagem da educação básica muitas vezes apareciam com uma condição, um "quando possível". Seguem algumas demonstrações:

Essas atividades podem ou não ser mediadas pelas tecnologias digitais de informação e comunicação, principalmente quando o uso dessas tecnologias não é possível (Ministério da Educação, 2020b, p. 8).

[...] Realizar, quando possível, um processo de formação pedagógica de professores para utilização das metodologias, com mediação tecnológica ou não, a serem empregadas em atividades remotas (Ministério da Educação, 2020d, p. 18).

Nesse sentido, quando possível, é importante que as escolas busquem uma aproximação virtual dos professores com as famílias, para estreitar os laços e orientar melhor os pais ou responsáveis na realização dessas atividades com as crianças (Ministério da Educação, 2020g, p. 28).

Assim, assumiu-se que as atividades *on-line* síncronas e assíncronas só teriam probabilidade de acontecer de acordo com a disponibilidade tecnológica (Ministério da Educação, 2020e, p. 13).

Como não havia condições de utilizá-las devido à falta de acesso por parte de professores e/ou de alunos, as tecnologias *on-line* e digitais por um lado eram aliadas da educação escolar brasileira, por outro aumentaram ainda mais o já profundo abismo que separa os excluídos da era digital. Como justificar, por exemplo, aos 1.028.229 estudantes brasileiros do Ensino Médio público sem conexão com a internet, que tudo continuaria como sempre foi? Porque, nos documentos analisados, no âmbito do CNE, não houve menção a uma política pública eficaz de amplo acesso e utilização de ferramentas digitais na educação.

Essa situação também foi verificada em outras regulamentações editadas pelo Estado brasileiro no ano de 2020, mesmo quando a portaria previa a substituição das aulas presenciais pelas aulas digitais (Brasil, 2020a). Nesse contexto, todos saíram perdendo, pela perda da oportunidade de construir uma educação de qualidade por meio de investimentos públicos e pela não garantia de direitos fundamentais aos brasileiros, como o acesso à internet, segundo as Nações Unidas.

#### **2.4 Os desafios para o cumprimento das normativas do Conselho Nacional de Educação para o Período da Pandemia.**

O CNE foi responsável por articular e fornecer diretrizes nacionais de orientação para implementação da Lei 14.040, de 18 de agosto de 2020, por meio da Resolução CNE/CP nº 2, de 10 de dezembro de 2020, que estabeleceu normas educacionais excepcionais em resposta ao estado de calamidade da pandemia.

Além do mais, a Covid-19 obrigou as instituições de ensino a reorganizarem em tempo recorde as metodologias de ensino e os sistemas de avaliação, originalmente desenvolvidos para serem realizados presencialmente. Isso provocou um grande impacto educativo pedagógico, social e psicológico nos professores, bem como aos estudantes, às famílias e à comunidade educativa em geral (Mascarenhas; Franco, 2020)<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Em 21 de agosto de 2020, o Ministério Público do Amapá (MP-AP), por meio da Promotoria de Defesa da Educação, realizou uma videoconferência para discutir as atividades na Rede Pública de Ensino de Macapá durante a pandemia de Covid-19. O encontro abordou questões como a utilização de recursos financeiros, dificuldades de acesso à internet, saúde dos profissionais da educação e insegurança alimentar dos estudantes. A reunião contou com representantes de diversos conselhos e sindicatos, que destacaram os desafios e as medidas adotadas para garantir a continuidade da educação e a segurança dos envolvidos Disponível em: [Em continuidade aos diálogos sobre educação durante a Covid-19, MP-AP realiza videoconferência para debater as atividades na Rede Pública de Ensino de Macapá - Ministério Público do Estado do Amapá - MPAP](#) . Acesso em: 31 de maio de 2024.

Segundo a UNESCO (2020), mais de 1500 milhões de estudantes em todo o mundo não puderam continuar os seus estudos presencialmente devido à Covid-19. Esse número significa que 80% das crianças em idade escolar do mundo sofreram e sofrem atualmente as consequências educativas e sociais derivadas da pandemia, sendo, pois, motivo de preocupação para organizações internacionais, governos nacionais, escolas e comunidade educativa em geral. A comunidade educativa refere-se ao conjunto de pessoas que influenciam e são afetadas por determinado contexto educativo (alunos, professores, profissionais da educação, gestores e famílias, principalmente). Assim, depreende-se que o processo educativo não pode ser interpretado exclusivamente na perspectiva do professor, mas existem outros atores sociais diretamente envolvidos nesse processo (Santos; Costa, 2020).

O encerramento imediato das instituições de ensino fez com que os agentes educativos tivessem que se adaptar rapidamente à situação, aplicando urgentemente um modelo de educação à distância para o qual o sistema não estava preparado, sobretudo na educação básica. Esse cenário fez com que os alunos tivessem que adquirir novos papéis de aprendizagem por meio da tecnologia da informação, sendo este, praticamente, o único meio de interação entre professores e alunos (Mascarenhas; Franco, 2020).

O fechamento de escolas fez com que professores, famílias e alunos enfrentassem uma situação totalmente inédita, nunca vista. Para tornar esse empreendimento possível, os professores tiveram que contar com ferramentas e recursos digitais muito diversos, aplicando novas abordagens na direção, gestão, comunicação e processo de ensino-aprendizagem, em que o diálogo entre as partes envolvidas tornou-se um elemento imprescindível (Cunha Jr., 2022).

O Brasil é apontado como um país com problemas marcantes no sistema educacional em relação à estrutura, à produção, à eficiência e à efetividade desse sistema, mesmo antes da pandemia. Nesse sentido, é discutido o analfabetismo funcional, os baixos salários dos

educadores, a infraestrutura precária das escolas, a violência de todos os tipos e os resultados nas avaliações externas e internas (Lunardi *et al.*, 2021)<sup>89</sup>.

Em relação a esse tema polêmico, desde antes da pandemia, já havia sido apontado os fatores acima mencionados como responsáveis pela insatisfação de muitos pais e cuidadores sobre a qualidade da educação no Brasil, em comparação com outros países. O reflexo da má gestão dos cofres públicos está impresso, entre muitos outros cenários, na educação. Logo, a pandemia do novo vírus chegou para reiterar uma crise ainda maior que mostra, sobretudo, um sistema educacional sem estrutura suficiente para suportar as crianças, os adolescentes e a diversidade de suas famílias (Cunha Jr., 2022).

Ao realocar o processo educacional da escola para casa, ficou evidente a grande disparidade entre famílias de classe alta e baixa, uma vez que grande parte do público que é classificado como sendo das classes menos favorecidas, especialmente nos países do terceiro mundo, vivem em condições precárias, sem possibilidade de isolamento, alimentação adequada, formação de pais e cuidadores, protagonismo estudantil, redes de esgotos, enfim, de acesso a bens mínimos. Ou seja, carecem de estrutura material, tais como tecnologia, espaço, luz, temperatura e recursos como tempo, habilidades pedagógicas, conhecimento do conteúdo, estabilidade emocional e, muitas vezes, até mesmo alimentação (Alves, 2020).

Sobre essa disparidade, é demonstrado que a maioria das famílias de classe média em alguns países, como a Espanha, tiveram condições técnicas para apoiar os aprendizes, enquanto outros grupos sociais não dispuseram de meios, recursos e habilidades para fazê-lo, e não menos importante, alguns nem sequer estavam em casa durante o período de confinamento, quando

---

<sup>8</sup> A partir de 6 de julho de 2020, o Ministério Público do Pará, o Ministério Público Federal (MPF) e o Ministério Público do Trabalho (MPT) realizaram uma escuta pública para ouvir a comunidade escolar sobre a oferta de educação durante a pandemia de Covid-19. A consulta ocorreu de forma virtual até 31 de julho, abrangendo todas as regiões do Pará. Alunos, pais, professores e gestores responderam a perguntas sobre o funcionamento das escolas e recursos durante as atividades remotas, ajudando o Ministério Público a acompanhar as políticas públicas para um retorno seguro às aulas presenciais. Disponível em: [MPs realizam escuta pública sobre a educação na pandemia | Portal MPPA](#). Acesso em: 23 de maio de 2024.

Em virtude da pandemia da Covid-19, o Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul (MPMS) editou a Recomendação Conjunta nº 0004/2020/17PJ/DOS para fiscalizar as medidas adotadas pelas redes municipal, estadual e privada de educação básica. A recomendação, elaborada pelas 16ª e 17ª Promotorias de Justiça de Dourados, visa acompanhar a reorganização dos calendários escolares e as ações após a suspensão das aulas presenciais, garantindo a reposição da carga horária mínima obrigatória e a realização de atividades pedagógicas não presenciais. Disponível em: [MPMS irá acompanhar e fiscalizar as medidas excepcionais adotadas pelas Redes Municipal, Estadual e Privada de Educação Básica - MPMS](#). Acesso em: 23 de maio de 2024.

aplicado de forma mais rigorosa aos alunos. Vários fatores puderam destacar essa disparidade que certamente terá impacto no futuro dos alunos em vários países do mundo: algumas famílias são monoparentais e não têm apoio para cuidar dos filhos, outros trabalham na linha de frente durante a pandemia e muitas vezes voltam para casa e interagem com o restante dos membros da casa, alguns sequer possuem computador e banda larga para ter acesso de qualidade aos conteúdos repassados pelas escolas, entre outros (Lunardi *et al.*, 2021).

Nesse contexto, a ONU afirmou que a interação que ocorre entre professores e alunos é fundamental para o processo de aprendizagem e que sua ausência pode não apenas contribuir para o aumento das taxas de abandono, mas também podem gerar uma perda significativa de capital humano futuro. Enquanto aqueles que vivem em situação de vulnerabilidade não conseguem acessar computadores e internet, os alunos que frequentam escolas particulares estão, de alguma forma, preparados para continuar seus estudos, o que evidencia a grande disparidade educacional que afeta muitas nações (Calejon; Brito, 2020).

Vale ressaltar que em meio à pandemia e à crise educacional, que afetou famílias de diferentes classes de formas distintas, muitas escolas sequer cogitavam a inclusão tecnológica e não estavam adequadamente preparadas para instruir as famílias e vincular verdadeiramente os alunos. Quando as aulas presenciais foram substituídas pelo formato remoto, acentuou-se a disparidade educacional, decorrente, muitas vezes, da desigualdade entre os níveis socioeconômicos dos países, das diferentes redes de conectividade nas regiões do Brasil – como centros rurais e urbanos – e da escassez de infraestrutura. Esses fatores impactaram negativamente a continuidade do processo educacional (Cunha Jr., 2022).

O Ministério da Educação, por meio de seu site, divulgou algumas medidas que estariam sendo tomadas durante o cenário pandêmico. Dentre as quais, um curso *on-line* para treinadores de alfabetização, para que professores, auxiliares de alfabetização, coordenadores pedagógicos, diretores de escolas e pais pudessem participar gratuitamente. O principal objetivo da ferramenta disponível à época era ensinar a todos os envolvidos técnicas e métodos que poderiam ser utilizados no processo de ensino de crianças de primeira e segunda séries e no reforço de crianças da terceira série do Ensino Fundamental.

O curso pareceu medida inexecutável, pois, tendo em vista a existência de verdadeira "lacuna digital", esforços deveriam ter sido direcionados para garantir que os alunos, sem exceção, tivessem acesso à internet, permitindo que todos acessassem as plataformas digitais e os conteúdos educacionais. Essa é uma das lacunas na educação escolar que existem devido às

condições socioeconômicas fortemente discutidas desde antes do período pandêmico (Calejon; Brito, 2020).

A pandemia e o distanciamento social – que impuseram o ensino remoto – deram à sociedade a oportunidade de ver que o capital cultural e social das famílias é completamente diferente daquelas de baixo poder aquisitivo, na classe média alta e na classe alta; enquanto algumas escolas são ativas e pedem uma variedade de tarefas escolares, outras são completamente inativas. As escolas se movem entre "capacidades e capacidades", ou seja, enquanto algumas escolas podem oferecer aprendizagem digital adequada e nivelada, monitorar o envolvimento dos alunos e de seus pais nas tarefas escolares e fornecer *feedback* que pode melhorar os resultados, outras sequer dispõem de recursos e treinamento para tanto.

A mesma situação ocorre quando se observa crianças em diferentes cenários: enquanto alguns têm acesso a museus, cinema, teatro, viagens e tecnologia, agentes ativos que preenchem a bagagem de aprendizagem, outros nunca tiveram acesso a esse capital cultural. Para Alves (2020), "todos esses alunos carecem de estrutura social que possibilite que o oxigênio da aprendizagem chegue aos seus Pulmões. Faltam-lhes respiradores educacionais". Ou seja, a falta de recursos educacionais, aliada às dificuldades encontradas pelas crianças e o fato de que seus responsáveis, muitas vezes, sequer possuem uma educação básica, impossibilitam a orientação voltada para a construção do conhecimento na infância.

Conforme o parecer do CNE de 2020, existe uma posição acerca da reestruturação do calendário escolar e da possibilidade de considerar atividades não presenciais para cumprir a carga horária mínima anual devido à pandemia da Covid-19. Em 3 de abril de 2020, o MEC emitiu a Portaria nº 376, que trata das aulas nos cursos de educação profissional técnica de nível médio durante a pandemia da Covid-19. Em caráter excepcional, essa portaria concede autorização às instituições de ensino integrantes do sistema federal para suspender as aulas presenciais ou substituí-las por atividades não presenciais por até 60 dias, podendo ser prorrogadas conforme orientações dos órgãos de saúde (Pinho *et al.*, 2021). Entretanto, essa medida não considerou que aproximadamente apenas 70 milhões de brasileiros possuíam acesso limitado à internet durante a pandemia, conforme indicado por Soprana (2020). Adicionalmente, a camada menos privilegiada economicamente é a menos conectada à internet.

Lemgruber (2020) argumenta que o termo "educação a distância (EaD)" pode gerar confusão, pois é comum referir-se a ela como uma modalidade educacional, embora existam especificidades educacionais como Educação de Jovens e Adultos, Educação Especial,

Educação Profissional e Educação Indígena. Essa imprecisão é notável, chegando a haver normas legais que definem a EaD como uma modalidade educacional aplicável a diversos níveis e tipos de ensino. Portanto, prefere-se usar a expressão "forma educacional".

Lobo Neto (2006) ressalta que o ensino predominantemente virtual na EaD pode levar muitas pessoas a se sentirem isoladas em relação aos professores e colegas. Para ele, isso se torna um dos principais motivos de desistência nos cursos, pois estudar sozinho se torna desafiador e desmotivador.

A principal meta do processo educacional é cumprir os direitos e objetivos de aprendizado estipulados para cada fase educativa. Dentro desse contexto, o calendário escolar serve apenas como um meio de organizar a distribuição da carga horária exigida pela legislação para cada nível, estágio e forma de educação ao longo do ano letivo. Os requisitos mínimos de carga horária e dias letivos para cada nível educacional, seus estágios e respectivas formas estão definidos nos artigos 24 (Ensino Fundamental e Médio), 31 (Educação Infantil) e 47 (ensino superior) da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). Para o ensino superior, não há uma carga horária anual mínima definida, pois cada curso tem sua carga horária determinada pelo seu currículo e as respectivas Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs) (Brasil, 1996).

Devido à situação de calamidade pública decorrente da pandemia, a Medida Provisória nº 934/2020 flexibilizou excepcionalmente a exigência do cumprimento do calendário escolar, dispensando os estabelecimentos de ensino da obrigação de observar o mínimo de dias de trabalho efetivo, desde que a carga horária mínima anual estabelecida seja cumprida, seguindo as normas a serem estabelecidas pelos sistemas de ensino (Brasil, 2020).

É crucial lembrar que a LDB, em seu artigo 23, § 2º, determina que o calendário escolar deve se adequar às particularidades locais, como condições climáticas e econômicas, a critério do sistema de ensino, sem reduzir o número de horas letivas previstas na lei. O CNE indicou que os sistemas de ensino (como previsto nos artigos 16, 17 e 18 da LDB) deveriam considerar a aplicação das leis em conjunto com as normas estabelecidas para a organização das atividades escolares e execução de seus calendários e programas. Dessa maneira, a gestão do calendário e a forma de organização das atividades acadêmicas são responsabilidade dos sistemas, redes ou instituições de ensino (Brasil, 1996).

Nesse sentido, o CNE reiterou que a competência para lidar com os calendários escolares está nas mãos da instituição ou rede de ensino, dentro de sua autonomia, respeitando

as leis e normas nacionais e do sistema de ensino ao qual estão ligados, especialmente o inciso III do artigo 12 da LDB. No entanto, vale ressaltar que a Lei nº 4.024/1961, alterada pela Lei nº 9.131/1995, delega ao CNE a competência para estabelecer orientações e diretrizes sobre a reorganização dos calendários escolares, considerando que a questão abrange diversos níveis e formas de ensino e exige integração entre os sistemas educacionais (Hage; Sena, 2021).

A reorganização do calendário buscou garantir a realização das atividades escolares para atender aos objetivos de aprendizagem definidos nos currículos da educação básica e do ensino superior, cumprindo o estipulado na legislação e normas relacionadas ao cumprimento da carga horária. É crucial salientar que a declaração do CNE destaca que ao reorganizar os calendários escolares, é necessário garantir que a reposição de aulas e a execução de atividades escolares preservem o padrão de qualidade estabelecido na lei (Machado, 2020).

Dois maneiras de cumprir a carga horária mínima estabelecida pela LDB seriam: a reposição presencial ao final do período de emergência; e a realização de atividades pedagógicas não presenciais durante esse período, garantindo os dias letivos previstos. Geralmente, no Brasil, quando as aulas são suspensas, a reposição costuma ser presencial. Entretanto, considerando a possibilidade de uma longa duração da situação, pode ser difícil repor as aulas sem impactar o calendário de 2021 ou causar retrocesso educacional. Portanto, o CNE recomendou coordenar as duas alternativas na reorganização dos calendários (Machado, 2020).

Quando ocorrem eventos não previstos que impedem as aulas, a maneira tradicional de cumprir a carga horária e os dias letivos não realizados é por meio da reposição posterior. Isso pode incluir a utilização de períodos não previstos, como recesso escolar, sábados, reprogramação de férias ou avanço para o próximo ano civil para realização de atividades letivas. Contudo, durante a pandemia, vivemos um período excepcional devido à emergência sanitária enfrentada pelo Brasil e pelo mundo. Considerando as disposições da LDB sobre carga horária mínima e dias letivos anuais, foi necessário pensar em alternativas para evitar a reposição de dias letivos ao fim da suspensão das aulas presenciais, a fim de evitar impactos significativos no calendário de 2021 e garantir um fluxo contínuo de atividades escolares para os alunos durante essa situação de emergência (Hage; Sena, 2021).

Assim, uma maneira de reduzir a necessidade de repor presencialmente a carga horária ao final da situação de emergência na escola foi por meio de atividades não presenciais. Isso permitiu que os estudantes mantivessem uma rotina escolar mesmo longe da instituição. A nota

de esclarecimento do CNE menciona a possibilidade de utilizar a modalidade de EaD, conforme previsto no Decreto nº 9.057/2017 e na Portaria MEC nº 2.117/2019. A autorização para a realização dessas atividades a distância é atribuída às autoridades dos sistemas de ensino federal, estaduais, municipais e do Distrito Federal (Felipe, 2020).

Além disso, o Decreto-Lei nº 1.044/1969 destaca a viabilidade de atividades fora do ambiente escolar para alunos impossibilitados de frequentar a escola devido a riscos de contaminação. Isso está sujeito às normas estabelecidas pelos sistemas educacionais. A LDB também trata da oferta de EaD nos ensinos fundamental, médio e em todas as modalidades educacionais. Resoluções como a CNE/CES nº 1/2016, CNE/CEB nº 1/2016 e CNE/CEB nº 3/2018 abordam a realização de atividades a distância para estudantes do Ensino Médio, educação profissional e ensino superior (Hage; Sena, 2021).

De acordo com Silva (2022), diversas consultas encaminhadas ao CNE sobre a reorganização do calendário escolar mencionaram a preocupação com as condições de atendimento da Educação Infantil. Isso se deve à carga horária mínima obrigatória estabelecida na LDB e à ausência de previsão legal ou normativa para oferta de EaD, mesmo em situações de emergência. A reposição de carga horária apenas de forma presencial após a emergência pode enfrentar dificuldades, como a falta de espaço físico e a escassez de profissionais educacionais para ampliar a jornada escolar.

Dessa maneira, sugeriu-se a realização de atividades pedagógicas não presenciais durante a emergência para atender as crianças, evitando retrocessos cognitivos, físicos e socioemocionais. Isso poderia se estender após o período de emergência, seguindo o mesmo ritmo das aulas da rede de ensino como um todo. Para as instituições de Educação Infantil, orientações aos pais podem ser elaboradas com sugestões de atividades para serem realizadas com as crianças durante o isolamento social, conforme Felipe (2020).

Para Silva (2022), foi viável para a escola estabelecer um contato mais efetivo com os pais, tutores ou responsáveis por meio da internet, celular ou orientações síncronas ou assíncrona. Mesmo na rede pública, isso poderia ser implementado em todos ou em determinados municípios ou localidades. Outra alternativa seria o envio de material de apoio pedagógico organizado pelas escolas para as famílias, considerando a necessidade de evitar grandes aglomerações ao entregar o material na instituição.

Considerando que crianças não têm acesso à alimentação escolar, as orientações aos pais incluíram informações sobre higiene e alimentação adequadas para elas. Para crianças de

creches (0 a 3 anos), sugeriu-se atividades de estímulo, leitura de textos pelos pais, brincadeiras e músicas infantis. Para crianças de pré-escola (4 e 5 anos), atividades similares com inclusão de desenhos, filmes infantis e algumas atividades digitais, quando possível. Os pais puderam receber cadernos de atividades e sugestões para desenvolverem com as crianças (Rangel; Pierotte, 2021).

No que diz respeito ao Ensino Fundamental - anos iniciais, houve desafios para participar de atividades *on-line*, especialmente porque as crianças nessa fase estão aprendendo a ler e escrever, exigindo supervisão de adultos. No entanto, há oportunidades para atividades educacionais não presenciais para essas crianças (Rangel; Pierotte, 2021). Sugeriu-se as seguintes possibilidades para conduzir essas atividades:

- Aulas gravadas pela TV, organizadas pela escola conforme o planejamento de aulas e conteúdo, ou através de plataformas digitais dedicadas;
- Avaliações realizadas a distância, sob orientação das escolas e professores, e se possível, com a supervisão dos pais sobre o aprendizado dos filhos;
- Listas de exercícios, sequências didáticas e progressão de complexidade relacionadas às habilidades e aos objetivos de aprendizagem;
- Direcionamento aos pais para realização de atividades alinhadas com os objetivos e as habilidades do currículo proposto;
- Orientações sobre a organização da rotina diária para pais e alunos;
- Sugestões para os pais lerem para seus filhos;
- Utilização de horários de TV aberta para transmitir programas educativos adequados para crianças dessa idade;
- Criação de materiais impressos adequados à idade das crianças para realização de atividades como leitura, desenhos, pinturas, recortes, entre outros;
- Distribuição de vídeos educativos breves por meio de plataformas *on-line*, sem a necessidade de conexão simultânea, seguidos por atividades supervisionadas pelos pais;
- Atividades *on-line* síncronas regulares relacionadas ao conhecimento, de acordo com a disponibilidade tecnológica;
- Oferta de atividades *on-line* assíncronas regulares em relação aos conteúdos, dependendo da disponibilidade tecnológica e familiaridade dos usuários;
- Estudos supervisionados pelos pais;
- Tarefas e exercícios de acordo com os materiais didáticos utilizados pela escola;

- Organização de grupos de pais por meio de aplicativos de mensagens e outros, conectando professores e famílias;

- Guias de orientação e acompanhamento para famílias e estudantes.

Para o Ensino Fundamental - anos finais e Ensino Médio, à medida que os estudantes ganham maior autonomia ao longo do tempo, as dificuldades cognitivas para realizar atividades *on-line* são reduzidas. Aqui, a supervisão de adultos para as atividades pode ser feita por meio de orientações, acompanhamentos e apoio de planejamentos, metas e horários de estudo presencial ou *on-line* (Rangel; Pierotte, 2021). As possibilidades de atividades educacionais não presenciais foram mais viáveis, sugerindo-se:

- Elaboração de sequências didáticas alinhadas com as habilidades e as competências de cada área de conhecimento da BNCC;

- Explorar o uso de horários de TV aberta para transmitir programas educativos voltados para adolescentes e jovens;

- Distribuição de vídeos educativos breves por meio de plataformas *on-line*, sem a necessidade de conexão simultânea, seguidos por atividades supervisionadas pelos pais;

- Realização de atividades *on-line* síncronas de acordo com a disponibilidade tecnológica;

- Oferta de atividades *on-line* assíncronas conforme a disponibilidade tecnológica;

- Estudos dirigidos, pesquisas, projetos, entrevistas, experimentos, simulações e outras formas de atividades;

- Testes *on-line* ou por meio de materiais impressos a serem entregues ao final do período de suspensão das aulas;

- Utilização de mídias sociais de amplo alcance (*WhatsApp, Facebook, Instagram* etc.) para incentivar e orientar os estudos, desde que se respeite a idade mínima para o uso de cada uma dessas redes sociais.

Percebe-se, assim, que houve ampla opção ao ensino remoto por tecnologias, nas normativas do Conselho Nacional de Educação, tornando evidente a importância do vínculo entre a escola, a família e o aluno, evidenciando assim, a autonomia escolar e sua singularidade. Evidentemente, esses aspectos não se concretizam sem formação técnica e sem vontade política.

## **2.5 Os desafios para a garantia do direito à educação na pandemia da COVID-19 em espécie**

### 2.5.1 A suspensão das atividades escolares presenciais: a importância da manutenção dos vínculos

Diante das desigualdades presentes no momento pandêmico, o objetivo da escola deveria ter sido tentar mitigar o impacto do confinamento, a fim de reduzir as disparidades educacionais, considerando as possíveis necessidades dos alunos desfavorecidos. Nesse sentido, oferecer recomendações adaptativas às realidades presentes nas famílias seria uma atitude recomendada, pois objetivaria consolidar o que foi aprendido e interromper o ensino de novos conteúdos e, assim, eliminar a pressão para atingir metas educacionais. Além disso, após o período de distanciamento social, já se sabia que seria necessário um diagnóstico por parte dos educadores do que foi aprendido durante esse período, revendo o conteúdo para preencher possíveis lacunas de aprendizagem, fortemente discutido antes do período pandêmico (Calejon; Brito, 2020)<sup>1011</sup>.

Durante a pandemia, os estudantes enfrentaram insegurança alimentar e habitacional, isolamento causado pelo encerramento de escolas e empresas, incerteza devido à perda de emprego dos pais e o medo de contrair o coronavírus e a dor de perder familiares por causa do vírus. Enquanto os educadores enfrentaram seus próprios estresses pessoais, além de se preocuparem com o ensino de conteúdos acadêmicos e com o bem-estar de seus alunos (Marques; Fraguas, 2020).

Com efeito, mesmo com todos esses fatores de estresse, há inúmeras experiências que demonstram que muitos professores e alunos tentaram permanecer ligados às escolas e uns aos outros. Assim, onde havia relações fortes com professores e funcionários da escola, demonstrou-se o aumento substantivo do nível de motivação dos alunos, conseqüentemente, de

---

<sup>10</sup> O projeto “Busca ativa escolar nas redes estadual e municipais de ensino no contexto da pandemia de Covid-19”, coordenado pelo Ministério Público do Rio Grande do Sul (MPRS), finalizou 12 encontros regionalizados com a participação de 40 membros do Ministério Público e representantes de 420 municípios. O objetivo foi assegurar o direito à educação de crianças e adolescentes, garantir matrículas escolares e desenvolver planos de recuperação da aprendizagem. A iniciativa busca enfrentar a evasão escolar através da colaboração intersetorial e o fortalecimento da estratégia de busca ativa. Disponível em: [Projeto institucional debate busca ativa escolar e recuperação das aprendizagens no contexto da pandemia \(mprs.mp.br\)](https://www.mprs.mp.br/projeto-institucional-debate-busca-ativa-escolar-e-recuperacao-das-aprendizagens-no-contexto-da-pandemia). Acesso em 29 de maio de 2024.

<sup>11</sup> Em 20 de setembro de 2022, durante a 14ª Sessão Ordinária do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), foi aprovada por unanimidade uma recomendação para enfrentar a exclusão escolar causada pela pandemia de Covid-19. A recomendação, relatada pelo conselheiro Otavio Luiz Rodrigues Jr., orientou que os membros do Ministério Público incentivem a elaboração e implementação de planos de busca ativa e recuperação da defasagem escolar. A proposta destaca a importância da articulação intersetorial e a criação de mecanismos para notificação de crianças e adolescentes fora da escola, além de promover um ambiente escolar acolhedor e políticas públicas locais integradas. Disponível em: [Aprovada recomendação para a atuação do MP a favor de busca ativa e recuperação da defasagem escolar decorrente da pandemia - Conselho Nacional do Ministério Público \(cnmp.mp.br\)](https://www.cnmp.mp.br/portal/assessoria/comunicacao/comunicado-147). Acesso em 29 de maio de 2024.

sua aprendizagem. Evidenciou-se que os alunos com relacionamentos mais fortes são mais engajados academicamente, têm habilidades sociais melhor desenvolvidas e experimentam um comportamento mais positivo. Infelizmente, muitos estudantes não têm essa experiência (Rocha, 2020).

De certo, construir relações de confiança é fundamental para enfrentar os meses de estresse, de aulas perdidas ou de aprendizagem inacabada que se seguiram. As estimativas mostram que cerca de 3 milhões de estudantes estavam invisíveis para as escolas, não puderam ser encontrados ou abandonaram completamente a vida escolar. Em alguns locais, os dados mostram que 1 em cada 5 alunos não participou da aprendizagem virtual na pandemia. Construir e manter "relações de desenvolvimento" fortes que reconectem os alunos é essencial para sua saúde mental e as aprendizagens. Sem essas relações e conexões de confiança, os educadores não conseguem acompanhar os alunos e nem reconquistá-los (Marques; Fraguas, 2020).

Relacionamentos fortes entre professores e estudantes devem incluir: expressar cuidado, desafiar o crescimento, fornecer apoio, partilhar poder e expandir possibilidades. É importante ressaltar que essas ações de construção de relacionamentos devem ser realizadas sob uma perspectiva de equidade, que apoie o desenvolvimento positivo da identidade racial, cultural e étnica. A criação de relações fortes entre os alunos e os responsáveis pela sua educação exigirá, portanto, que os adultos reconheçam os danos de longa data causados pelo racismo nas escolas.

Decerto, o preconceito e a discriminação, tanto implícitos como explícitos, podem facilmente levar a práticas prejudiciais na escola, os quais apagam as identidades culturais dos alunos. A construção de relacionamentos, no entanto, deve ser feita intencionalmente, tendo em mente as necessidades dos alunos e com uma lente baseada na força que reconheça e valorize os ricos recursos culturais e linguísticos que eles trazem para a sala de aula (Rocha, 2020).

### 2.5.2. Os desafios do Cumprimento da Carga Horária Legal Mínima

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, menciona a carga horária mínima em vários artigos. Especificamente, o artigo 24, inciso I, estabelece que a carga horária mínima anual para o ensino fundamental e médio deve ser de 800 horas distribuídas por, no mínimo, 200 dias de efetivo trabalho escolar. Para a educação infantil, o artigo 31, inciso II, define a carga horária mínima anual de 800

horas, distribuídas por um mínimo de 200 dias de trabalho educacional. A legislação educacional para a pandemia flexibilizou os dias letivos, mas não a carga horária para o ensino fundamental e médio, tornando-se uma garantia para as crianças, mas, por outro lado, um grande desafio para as redes de ensino.

Nos planos políticos, é comum recorrer ao discurso de que a educação é o caminho para o desenvolvimento, para a sustentabilidade, para a democracia, para o crescimento econômico etc. Ao processo educativo são atribuídos diversos significados, perceptíveis em conceitos, teorias, investimentos e programas. A educação envolve-se com as diferentes dimensões da sociedade ao permear e ser resultado de dinâmicas de relações sociais, situadas geográfica e historicamente (Oliveira Jr. *et al.*, 2023).

Os limites do processo educativo não se encontram nos edifícios escolares, nos programas governamentais, nem nas aulas baseadas em componentes curriculares. A educação ocorre por, e, através desses meios, mas vai além deles quando continua em casa, na rua, entre familiares e amigos, à medida que se refaz nas experiências vividas de estar no mundo, seja no físico ou no mundo virtual. Assim, a educação não se limita às diferentes etapas da escolarização, mas constitui um espaço múltiplo, compreendido por diferentes agentes sociais, dinâmicas formativas, nos processos sistemáticos e assistemáticos de construção do conhecimento (Dourado; Oliveira, 2009).

A educação elenca as relações macroprocessuais da sociedade, derivadas dos desejos e dos papéis atribuídos, na intersecção de assujeitamento, condicionamento e libertação dos sujeitos da educação, nas dimensões cultural, política, econômica e ambiental, entre outras. Portanto, é uma importante forma de enfrentar as desigualdades sociais e todos os desafios (re)vivenciados, numa busca constante de refletir e requalificar as ações humanas diante da injustiça social e dos consequentes efeitos devastadores do modelo de desenvolvimento hegemônico adotado mundialmente e, conseqüentemente, no Brasil (Araújo, 2014).

Diante da pandemia da COVID-19, o mundo experimentou repercussões econômicas, sociais, culturais, ambientais, entre outras, que alteraram a forma como as relações são concebidas e agravaram as já profundas desigualdades sociais. Devido à pandemia, as estimativas globais indicaram a reversão das conquistas dos últimos anos na educação, que se agravaram para as meninas, devido, por exemplo, à falta de acesso à internet via rede móvel de dados, aos microcomputadores, e ao aumento acentuado no tempo destinado às tarefas

domésticas, muitas vezes apenas delegado a elas (Oxfam, 2021). Tudo isso, indubitavelmente, provocou a intensificação da pobreza e dos contrastes sociais.

No contexto educacional no Brasil, as situações visualizadas demonstram implicações inéditas, seja pela (des)continuidade da educação formal, pelo abismo aprofundado pela (in)existência de aulas escolares em instituições públicas e privadas, seja pela cada vez mais evidente apropriação desproporcional de recursos educacionais. Parte do processo educativo ocorrido de nota os contrastes sociais decorrentes da concentração de renda e do acesso injusto a bens (Oxfam, 2021), como aqueles que podem ser utilizados como ferramentas educacionais. Muitos brasileiros não têm a opção de usar a internet em casa, como os 4,8 milhões de crianças e jovens em idade escolar entre 9 e 17 anos, que correspondem a 18% do total da população nessa faixa etária (Stevanim, 2020).

Do ponto de vista científico, ainda existem espaços discursivos para evidenciar o quanto existe desigualdade na educação pública e privada devido às disparidades econômicas, sociais e culturais brasileiras. Portanto, as críticas à (des)ordem criada pelos planos governamentais durante a pandemia da COVID-19 ajudam a estabelecer conceitos e discursos importantes, com o propósito de refletir sobre a ausência e/ou presença de ações políticas universais e equânimes em prol de uma educação inclusiva e de qualidade num contexto de agravamento da crise social (Stevanim, 2020).

Diante desse cenário, surgem algumas questões que constituem um problema de pesquisa na perspectiva de conceber a escola como espaço permanente, inclusivo e democrático de construção do conhecimento. As taxas de acesso à internet e outras tecnologias digitais identificadas entre estudantes de escolas públicas brasileiras durante a pandemia da COVID-19 favoreceram a continuidade da construção do conhecimento na perspectiva da educação formal em um contexto de ensino remoto emergencial? A análise da (in)existência de políticas públicas que promovam a disponibilidade ampla e segura de recursos digitais que possam ser integrados ao processo educacional é uma forma de identificar os efeitos da desigualdade social na educação brasileira e na estruturação do ensino remoto emergencial durante a pandemia.

Nesse período, diversas unidades educacionais localizadas em diferentes espaços globais recorreram ao ensino remoto emergencial para que as escolas continuassem presentes na vida de milhões de estudantes. Entende-se por ensino/aprendizagem remoto a modalidade educacional realizada por professores e alunos, sem contato físico entre si, e proporcionada pelo uso de tecnologias digitais, em que são desenvolvidas atividades síncronas e/ou assíncronas

muito próximas das rotinas dos alunos. Nesse contexto, a internet é um elemento fundamental para que a educação remota aconteça. Acrescenta-se o termo emergência, por se configurar como uma ação temporária, para garantir, por exemplo, a continuidade das atividades escolares durante as políticas de distanciamento social decorrentes da pandemia da COVID-19.

Nas circunstâncias da pandemia, os cenários exacerbados de crise, vulnerabilidades e desigualdades marcaram a educação pública. No dia 17 de março de 2020, o Ministério da Educação sancionou a portaria sobre a substituição das aulas presenciais pelas aulas digitais (Ministério da Educação, 2020a). A responsabilidade de fornecer as ferramentas necessárias para que os alunos pudessem acompanhar as atividades num momento de escassa alocação de recursos financeiros para a gestão da educação foi atribuída às instituições de ensino.

A internet e todas as ferramentas relacionadas constituem objetos técnicos que permeiam incessantemente as relações sociais. São objetos técnicos porque possibilitam a realização de atividades com fins de interesse social e estão cada vez mais presentes nas transações econômicas, políticas, culturais etc. Na verdade, muitas dessas relações só acontecem devido à existência da internet, que projeta um palco essencial para que as ações aconteçam e compõe o plano virtual dos encontros (Stevanim, 2020).

Como todo objeto técnico, o acesso à internet não é equitativo, seja no aspecto espacial ou social. Essa heterogeneidade, que já é uma demarcação que caracteriza a desigualdade, tem origem na inserção desproporcional do objeto técnico no espaço e no tempo, no território e na história. Dada a conjuntura que cerca as técnicas, a internet e as tecnologias que a englobam estão circunscritas em relações de poder, e seria ingênuo acreditar que trariam apenas benefícios desejáveis e para todo. O contexto brasileiro é crucial para compreender a desigualdade na conexão digital e suas questões decorrentes, como aquelas que moldam a trama educacional, que demonstram que a educação pode sair do status de direito e ir direto para o de privilégio.

As desigualdades no uso da Internet são sentidas entre as regiões do país. Os dados apontam diferenças marcantes, por exemplo, entre as regiões Nordeste e Sudeste e entre espaços rurais e urbanos (IBGE, 2020). Em 2018, os domicílios onde ocorria uso de internet no Nordeste representavam 69,1%; em 2019, subiu para 74,3% (IBGE, 2019).

Já no Sudeste, os valores foram de 84,8% e 87,3%. Ao analisar os espaços rurais e urbanos, os contrastes são exacerbados. No Brasil, em 2019, os domicílios rurais com uso de internet representavam 55,6% enquanto os domicílios urbanos representavam 86,7%. A situação fica ainda pior quando se concentra na região Norte, 38,4% para domicílios rurais e

86,5% para domicílios urbanos - o valor da diferença entre esses números (48,1%) é superior ao percentual de domicílios rurais com uso de internet. No Brasil, foi observado um grande contingente de estudantes sem acesso à internet. A percentagem média de utilização da Internet pelos estudantes das instituições públicas para os anos de 2018 e 2019 correspondeu a 86,6% e 88,1%, respectivamente. O quadro se agrava ao revelar a diferença por tipo de rede de ensino no ano de 2019, pois o percentual de alunos com acesso à internet nas escolas privadas representa 98,4%, quase a totalidade, enquanto o das escolas públicas representa 83,7% (IBGE, 2019).

As diferenças regionais nesta questão também são explícitas, especialmente quando se trata de alunos matriculados em escolas públicas. No Norte e Nordeste, menos de 78% dos estudantes tinham acesso à internet, enquanto o índice era superior a 83% nas demais regiões. Para efeito de comparação, 8,7% dos estudantes da rede pública dos estados do Sul não tinham acesso à internet, número já elevado, enquanto para esse mesmo público da região Norte equivalia a 31,6% (IBGE, 2019).

A realidade do ensino médio é emblemática para discutir a situação do sistema educacional brasileiro. No total, mais de um milhão de alunos do ensino médio público em ensino remoto não tinham acesso à internet em 2019, o que corresponde a mais de 15% do total de alunos. Os números absolutos mostram um cenário alarmante para o Nordeste, enquanto os percentuais revelam as disparidades sociais vividas na região Norte. Ambas as circunstâncias apontam para a gravidade dos problemas de educação pública nestas duas regiões, sem excluir as outras (IBGE, 2019).

O acesso aos recursos digitais não conduz necessariamente à sua utilização, pois os dados mostram falta de interesse na sua utilização por cerca de 11% dos alunos. A lenta introdução de atividades online antes da pandemia, especialmente nas escolas públicas, está entre os fatores que dificultaram a ocorrência do ensino remoto emergencial por meio de tecnologias digitais. As causas traumáticas e as mudanças sociais abruptas decorrentes da pandemia não garantiram uma readaptação educacional rápida e bem-sucedida, uma vez que a relação ensino-aprendizagem é processual, com diferentes etapas de participação, interesses, possibilidades e desenvolvimento, como pode ser observado no contexto de ensino presencial, devido, por exemplo, a possuir ou não os equipamentos necessários à escolarização (IBGE, 2019).

A desigualdade no uso da internet na sociedade brasileira aponta para o fracasso na promoção da universalização da educação e, principalmente, de uma educação de qualidade em todos os tempos e espaços. A normalidade dos cenários passados foi a mesma encontrada no

ensino remoto emergencial, em que a precariedade econômica impediu muitas pessoas de usufruir de bens e serviços sociais e culturais. A dificuldade encontrada por 18,5% do total de alunos que não tinham acesso à internet reside justamente na sua indisponibilidade nos espaços frequentados regularmente por esse grupo. A hierarquização e a segregação espacial associadas aos processos educativos agravaram-se na pandemia e concorreram para posicionar muitos estudantes no contexto *off-line* face ao ensino remoto emergencial.

Tabela 8 – Acesso à internet (%) para pessoas com 16 a 19 anos – Brasil – 2017/2019

| <b>Categorias de análise</b> | <b>Acesso à internet no domicílio</b> | <b>Acesso à internet no domicílio via computador</b> | <b>Acesso à internet no domicílio via celular</b> | <b>Acesso à internet com celular próprio</b> |
|------------------------------|---------------------------------------|--|---|--|
| <b>Brasil</b>                | <b>90,7</b>                           | <b>38,4</b>  | <b>90,5</b>                                       | <b>80,8</b>                                  |
| Norte                        | 81,0                                  | 21,9   | 80,9  | 62,8   |
| Nordeste                     | 83,8                                  | 23,0   | 83,6  | 73,3   |
| Sudeste                      | 96,1                                  | 48,3   | 95,8  | 87,6   |
| Sul                          | 95,6                                  | 52,9   | 95,3  | 87,8   |
| Centro-Oeste                 | 95,4                                  | 45,3   | 95,2  | 87,9   |
| Branços                      | 95,1                                  | 53,4   | 94,9  | 88,1   |
| Não-branços                  | 88,2                                  | 29,6   | 87,9  | 76,5   |

Fonte: Bof, Basso e Santos (2022)

Os estudantes que estavam desconectados antes da pandemia provavelmente seriam excluídos dos processos coletivos de construção da educação numa perspectiva institucional. O *on-line*, característica marcante do ensino remoto emergencial, trouxe à tona o viés de uma educação mercantilizada, de alcance, sobretudo, a quem tem condições de adquirir equipamentos tecnológicos e/ou conexão à internet. Para muitos, desapareceram as condições materiais para um diálogo mais próximo e para a partilha de conhecimentos e sabedorias, essenciais às práticas educativas, mesmo que estivessem dispostos e esperançosos em participar, porque não puderam fazer trocas, devido ao distanciamento social e à fechamento das unidades escolares. Essa realidade era mais comum entre quem estava no Nordeste e Norte, do que entre quem estava na zona rural e entre quem não tinha condições de pagar por serviços de internet e equipamentos eletrônicos.

As condições de renda, de acesso à internet e às demais tecnologias digitais na educação constituem, portanto, um espaço primordial para a discussão sobre os fatores que cristalizam as disparidades sociais brasileiras. No contexto da educação pública, pode-se observar que a educação não foi mais visto como um direito, pois deveria significar um benefício ao alcance de todos, mas um privilégio, pois muitos alunos se depararam com a descontinuidade das aulas escolares devido à inexistência do mecanismos necessários para atendê-los. Isto significou a exclusão de muitos estudantes, muitos deles do ensino secundário em fases próximas da integração no mercado de trabalho e/ou da conclusão do curso. A crise social manifestada na desigualdade enfrentada no Brasil se agravou no âmbito da educação pública durante a pandemia.

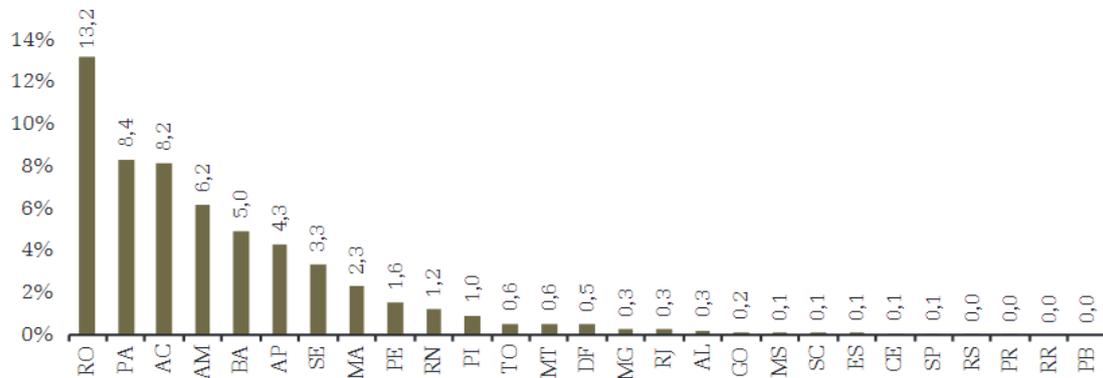
Quadro 1 - Percentual de domicílios com utilização da internet, por ano, região e localização – 2016-2019

| Abrangência  | Ano e Situação de Domicílio |       |        |       |        |       |        |       |
|--------------|-----------------------------|-------|--------|-------|--------|-------|--------|-------|
|              | 2016                        |       | 2017   |       | 2018   |       | 2019   |       |
|              | Urbana                      | Rural | Urbana | Rural | Urbana | Rural | Urbana | Rural |
| Brasil       | 76,6                        | 34,9  | 81,6   | 42,4  | 85,3   | 50,9  | 88,0   | 57,3  |
| Norte        | 75,5                        | 22,4  | 81,2   | 28,0  | 84,2   | 33,7  | 87,6   | 39,1  |
| Nordeste     | 67,4                        | 28,4  | 74,4   | 36,9  | 78,9   | 45,7  | 82,8   | 53,6  |
| Sudeste      | 80,5                        | 45,5  | 84,6   | 53,3  | 87,8   | 61,9  | 90,0   | 66,6  |
| Sul          | 76,9                        | 48,3  | 82,0   | 55,4  | 85,7   | 64,1  | 88,9   | 69,6  |
| Centro-Oeste | 80,0                        | 42,2  | 84,7   | 47,1  | 88,0   | 58,9  | 90,1   | 64,1  |

Fonte: Bof, Basso e Santos (2022)

Verifica-se que essas escolas que não adotaram nenhuma estratégia estão concentradas predominantemente na região Norte, nos estados de Rondônia (13,2%), Pará (8,4%), Acre (8,2%) e Amazonas (6,2%), e na região Nordeste, nos estados da Bahia (5%), de Sergipe (3,3%) e do Maranhão (2,3%), como mostra o Gráfico 1.

Gráfico 1 - Escolas públicas que não adotaram nenhuma estratégia de ensino durante a pandemia



Fonte: Bof, Basso e Santos (2022)

### 2.5.3 Os Planos de Retorno e a Divergência no Tratamento das redes Públicas e da Rede Privada: O Aumento da Desigualdade

Em pesquisa sobre a reorganização das salas de aula para o ano de 2021, a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) constatou que cerca de 71% das redes municipais de ensino em todo o Brasil concluíram o ano letivo de 2020 no próprio ano civil. Destes, 91,9% realizavam apenas atividades pedagógicas não presenciais com uso generalizado de papel (95,3%), seguidas de orientação por WhatsApp. Entre as maiores dificuldades enfrentadas pelas secretarias municipais de educação está a falta de acesso à internet para alunos e professores (UNDIME, 2020).

Isso fez com que a alternativa para muitos alunos fosse receber atividades impressas, sem um diálogo efetivo entre colegas e professores, sem a função mediadora do professor. As práticas escolares convencionais permaneceram dominantes mesmo sob o novo cenário de ensino remoto emergencial. Os alunos tornaram-se meros espectadores, guiados por instruções impressas em folhas de papel, com modelos a serem seguidos igualmente por todos. O que poderia ser necessário? Cópias, reprodução de conteúdo, memorização? As experiências poderiam ser compartilhadas? Através de que meios? O ensino ficou isolado do ponto de vista das relações sociais, e o papel hegemônico do professor passou a ser o de cumprir as exigências do programa. Isso levou à transposição de muitas funções e responsabilidades pedagógicas dos profissionais da educação para os alunos e familiares (UNDIME, 2020).

Os responsáveis pelos estudantes, muitas vezes, em *home office* ou desenvolvendo atividades presenciais por serem atividades essenciais, sem falar nos desempregados, já que a taxa de desemprego brasileira girava em torno de 13,5% em 2020 (IBGE, 2021), foi intensamente sobrecarregada pelas tarefas escolares, desenvolvidas em casa. Possivelmente,

muitos não tiveram tempo ou capacidade intelectual para acompanhar o ensino remoto emergencial e as atividades impressas apresentadas aos seus filhos.

A inexistência ou inadequação de políticas públicas para promover o acesso às tecnologias digitais no ensino público prendeu professores e alunos no que há de mais conservador: a redução dos espaços escolares a carteiras solitárias, o silenciamento da fala e o impedimento ao compartilhamento de ideias. A alternativa configurada, uma realidade para os excluídos digitais, cristaliza, consolida e cria as cercas para aprisionar professores e alunos num ensino tecnicista que reduz a educação à oferta de conteúdos (Stevanim, 2020). Mantêm-se os vícios que deslocam a educação formal para os confins das metodologias ativas de ensino-aprendizagem.

Luchesi, (2013) fala como as implicações atingem a avaliação pedagógica, e como se inserem como elemento-chave na complexidade do processo educativo. O ato de ensinar e aprender, como meio de direcionamento de trajetórias e intrínseco aos espaços escolares, envolve os sujeitos como participantes ativos. Contudo, o desenvolvimento da educação reduzido e possibilitado apenas pela entrega de atividades impressas aos alunos impossibilitados de acessar aulas síncronas em plataformas digitais, fortalece os vínculos com as perspectivas tradicionais de avaliação, atestando, muitas vezes, o certo e o errado, o verdadeiro e o falso.

No contexto de acesso desigual às tecnologias digitais na educação, como estabelecer uma avaliação abrangente, com possibilidades de compreender a evolução em todas as dimensões educacionais, sejam elas ligadas à cognição ou às especificidades socioemocionais; às competências, habilidades e objetos de conhecimento? (Luchesi, 2013).

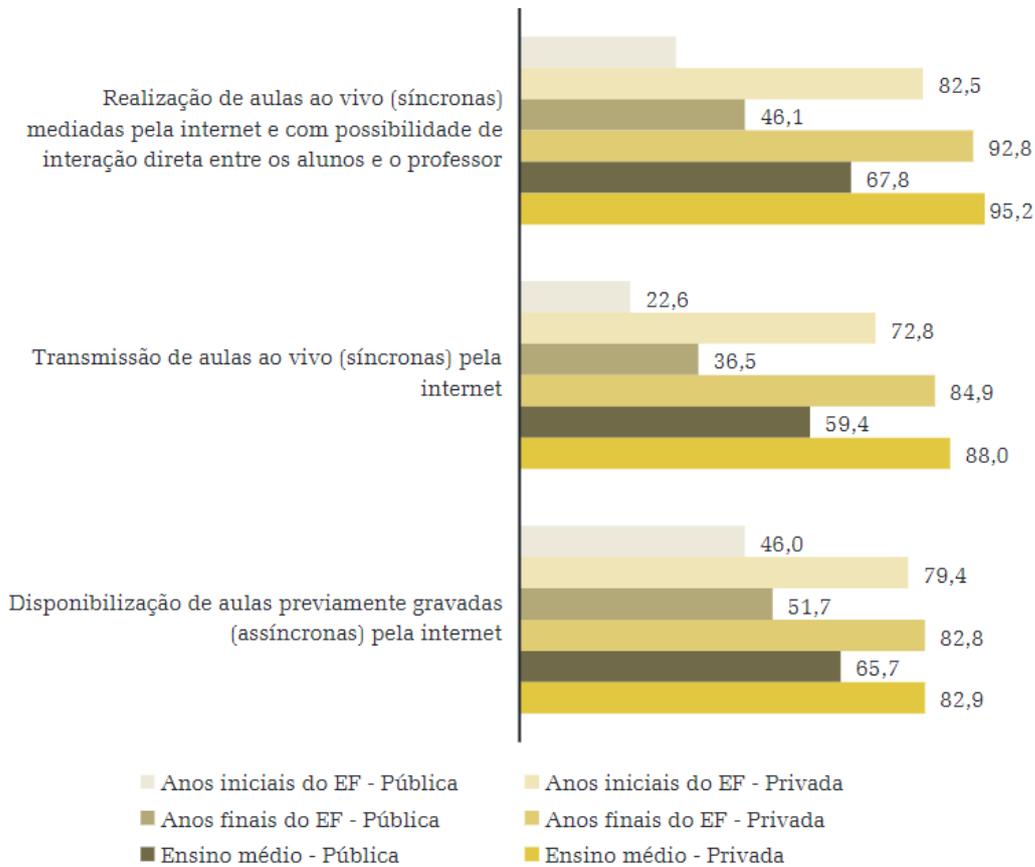
A avaliação é um meio de qualificar o processo de ensino-aprendizagem, segundo propósitos entrelaçados, não limitando-os a simples exames e dissipando todos os meios de um trabalho dialógico, condizente com as demandas sociais e humanas da escola (Luchesi, 1991).

A título de exemplo, Guskey (2023) estabelece alguns caminhos para uma avaliação continuada, com especial enfoque em: i) reações dos participantes; ii) aprendizagem participante; iii) apoio institucional e mudança; iv) uso participante de novos conhecimentos e habilidades; v) resultados de aprendizagem dos alunos. No entanto, os caminhos para a busca de evidências contínuas, em vez de provas, eram difíceis de avaliar em meio à conjuntura de ensino remoto emergencial e trabalhos impressos.

A dificuldade de acesso à internet por parte de professores e alunos, e a inadequação das estruturas físicas das unidades escolares sinalizada pela pesquisa UNDIME, expressam os desafios da conectividade digital. Isso indica que grande parte das famílias, alunos e professores não conseguiam se envolver com os recursos digitais e nas aulas por videoconferência. Houve esforços pedagógicos para romper tais questões, mas a luta é injusta diante da qualidade e quantidade, ou ausência, de políticas públicas. Revelou claramente que o direito à educação, amparado por tantos meios legais, não correspondia à diversidade e à desigualdade social que caracterizam a sociedade brasileira, evidentemente evidenciadas no ensino remoto emergencial.

Certamente, os professores observaram diversas situações sobre ensino remoto emergencial e não presencial, com possibilidades de verificar que o ato de ensinar não deve ser solitário, isolado, nem constituído por uma junção de intervenções individualizadas. Em vez disso, deveria referir-se a uma construção dialógica e inclusiva, baseada numa partilha coletiva de conhecimentos mediada pelo professor. Podemos observar, com tudo isso, os significados que foram projetados por meio de políticas públicas para um ensino durante o primeiro ano da pandemia no Brasil. Uma prática baseada nos interstícios da seletividade, pois excluiu pessoas, alunos e professores que enfrentavam dificuldades para se integrarem, consolidando a ideia de que a educação não é para todos (gráfico 2).

Gráfico 2 - Adoção de estratégias de ensino-aprendizagem remoto via internet por parte das escolas, segundo a dependência administrativa e a etapa de ensino – Brasil 2020.



Fonte: Senkevics e Bof (2022)

Os dados enfatizaram a magnitude dos números associados à impossibilidade de utilização de tecnologias digitais na educação, o que invalidou a realização de projetos voltados ao ensino remoto emergencial e dificultou a continuidade da escolaridade durante a pandemia da COVID-19. Muitos alunos recebiam apenas atividades impressas, sem direito a aulas síncronas e assíncronas, por não terem acesso à internet e outros recursos tecnológicos, uma vez que a renda familiar, produto da desigualdade histórica brasileira, não lhes possibilitava isso. As situações verificadas foram bastante agravadas pela ausência, nos documentos e normas analisadas, de políticas públicas que disponibilizassem a internet e tecnologias relacionadas de forma segura para alunos e professores (Senkevics; Bof, 2022).

Isso acarreta duas situações para o ano letivo de 2020: i) aulas presenciais interrompidas em todo o Brasil; ii) a inexistência de ensino remoto emergencial em vários estados. Porém, o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), que serve para o ingresso de alunos em diversas instituições de ensino superior, não parou. Ainda assim, a taxa de abstenção dos candidatos de

55,3%, a maior de todos os tempos (Oliveira, 2021), sinalizou o fracasso da edição 2020 do ENEM.

A interrupção das aulas, a discrepância nos números de acesso à internet na educação entre regiões e entre unidades de ensino públicas e privadas apontam para a afirmação de que os alunos enfrentaram dificuldades ou ficaram paralisados na preparação para o ENEM, ocorrendo maiores prejuízos na preparação e absenteísmo para o ensino público (tabela 9). Entre muitos estudantes, a internet ainda é acessada com equipamentos inadequados para estudo, devido, por exemplo, ao tamanho da tela e aos limites na execução de tarefas. E, novamente, ficam evidentes os contrastes sociais entre a rede pública e a privada, uma vez que a maioria dos alunos matriculados nas escolas públicas tinha apenas telefone celular disponível (IBGE, 2020). Grande parte da explicação para a falta de acesso à rede global de conexão de computadores esteve associada à renda, uma vez que a prestação de serviços e equipamentos para uso da internet eram considerados caros para um grande contingente de estudantes que não os utilizavam.

Tabela 9- taxa de abstenção dos concluintes no ENEM, por categoria administrativa da escola de ensino médio – Brasil 2019-2021

| Categoria administrativa | 2019        |                  | 2020        |                | 2021        |                |
|--------------------------|-------------|------------------|-------------|----------------|-------------|----------------|
|                          | % abstenção | N total          | % abstenção | N total        | % abstenção | N total        |
| Federal                  | 5,0         | 49.091           | 18,7        | 46.249         | 12,3        | 46.403         |
| Estadual                 | 19,7        | 924.338          | 49,3        | 621.322        | 33,9        | 532.881        |
| Municipal                | 18,7        | 9.650            | 49,9        | 8.222          | 31,9        | 6.947          |
| Privada                  | 5,1         | 164.382          | 19,3        | 216.735        | 6,8         | 206.765        |
| <b>Total</b>             | <b>16,9</b> | <b>1.147.461</b> | <b>40,4</b> | <b>892.528</b> | <b>25,6</b> | <b>792.996</b> |

É interessante notar, que há um percentual bem menor de escolas públicas que realizaram treinamento com os pais e alunos para uso de métodos/materiais dos programas de ensino não presencial (gráfico 3).

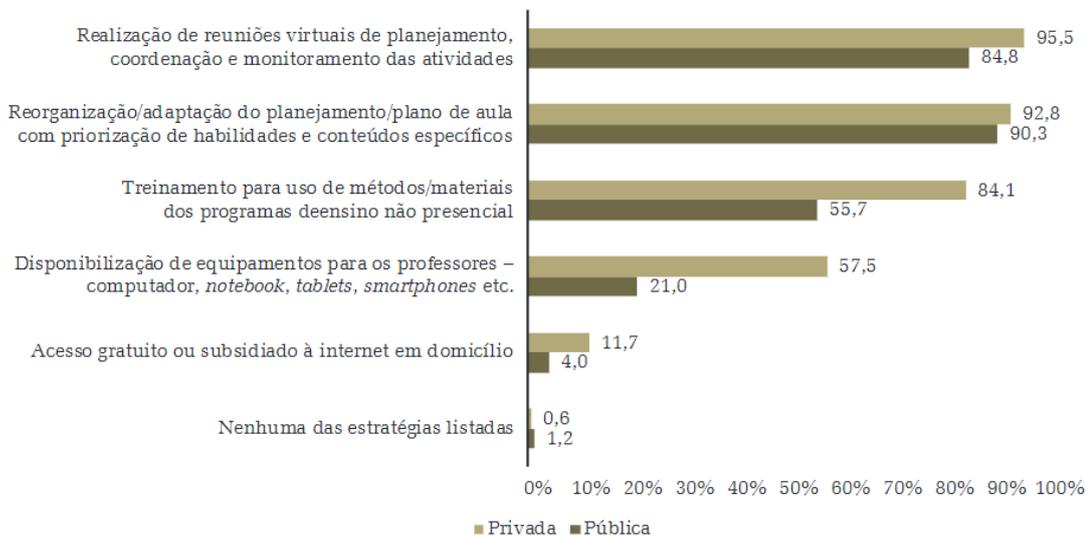
Gráfico 3 – treinamento dos pais e alunos acerca das aulas remotas



Fonte: Bof, Basso e Santos (2022)

Em relação às estratégias adotadas pelas escolas públicas e privadas de anos iniciais do EF, Bof, Basso e Santos (2022) demonstram que enquanto a maioria das escolas públicas e privadas declarou ter reorganizado ou adaptado o planejamento/plano de aula com priorização de habilidades e conteúdos específicos com os professores, há um percentual menor de escolas públicas (gráfico 4).

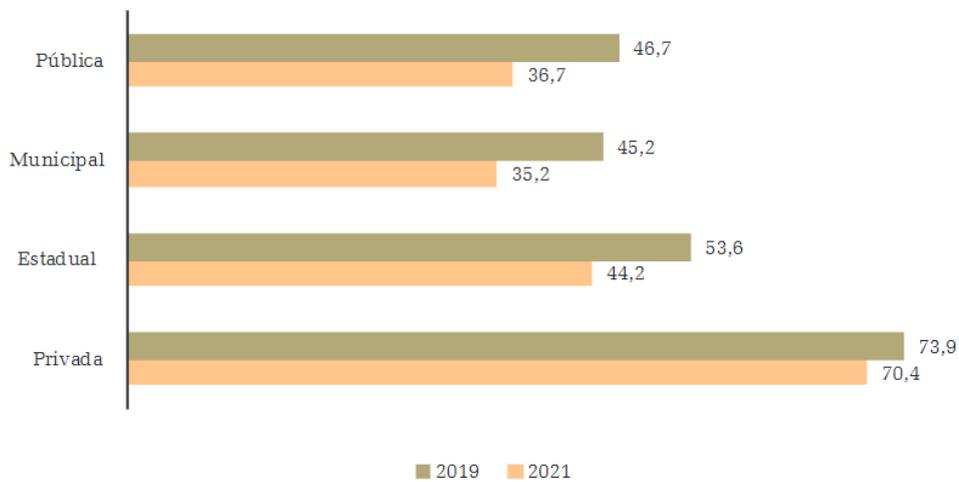
Gráfico 4 – Estratégias de reorganização dos conteúdos programáticos



Fonte: Bof, Basso e Santos (2022).

É importante ressaltar também que, enquanto nas redes municipais, houve queda de 10 p.p. no patamar de estudantes posicionados em nível adequado de aprendizagem, na rede privada, essa queda foi bem mais modesta (2,9 p.p.) (gráfico 5). Analisando porcentagens, essa diferença é ainda maior, com redução de 22,12% entre as redes municipais, diante da redução de 4,73% na rede privada. Isso evidencia a distribuição desigual dos efeitos da pandemia sobre as redes de ensino.

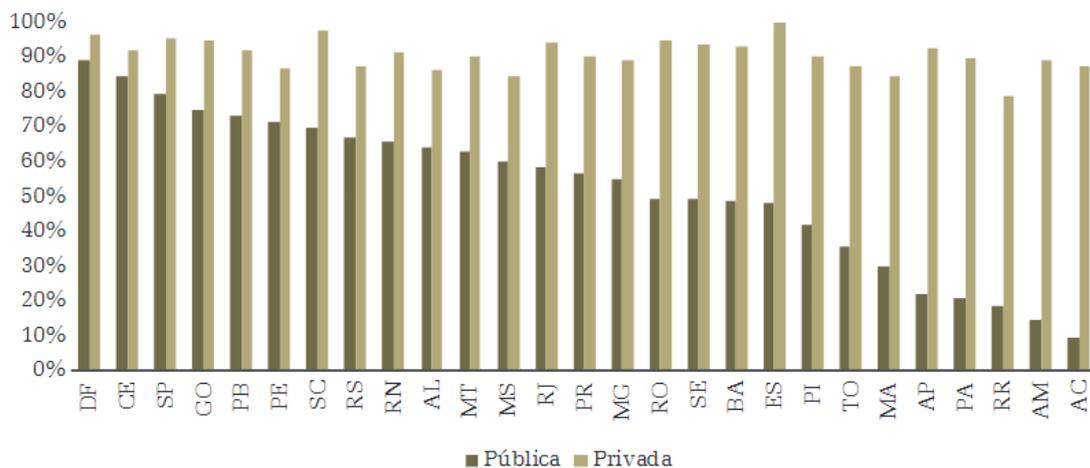
Gráfico 5 - Percentual dos alunos do 5º ano do ensino fundamental no nível adequado de aprendizado



Fonte: Bof, Basso e Santos (2022)

Tais desigualdades na adoção de estratégias ancoradas nas novas tecnologias de informação e comunicação também estão divididas por região conforme mostra o gráfico 6.

Gráfico 6 - Percentual de escolas públicas que adotaram a realização de aulas síncronas



#### 2.5.4 As medidas de reorganização dos calendários escolares para cumprimento da Lei de Diretrizes e Bases da Educação: o uso de tecnologias

Além dos problemas já enfrentados no Brasil de acesso à escola e ao ensino, durante a pandemia, o ensino mudou rapidamente para aprendizado *on-line* e salas de aula virtuais. Esse tipo de ensino já vinha sendo utilizado em determinados cursos, no entanto, um programa *on-line* normalmente é conceituado e preparado com meses de antecedência. Portanto, nem o corpo docente nem os alunos estavam preparados para essa mudança rápida e sem precedentes e se viram em um ambiente de aprendizado desconhecido. Os professores tiveram que se apressar para mudar seu ensino para o *online* e os alunos precisaram se adaptar a esse novo método. Devido à falta de tempo para preparar adequadamente um ambiente de aprendizado *on-line* significativo, a comunidade acadêmica se refere a essa transição como "ensino remoto de emergência" (Pontes; Paoplis, 2021).

Em uma situação extraordinária, como a da pandemia, os agentes educativos viram-se obrigados a aplicar estratégias que lhes permitiram dar continuidade aos eventos de ensino-aprendizagem a distância. Entretanto, essas estratégias não são as mesmas que um projeto formal de educação a distância requer para ser estruturado. Ademais, em um ambiente educacional, as pessoas estão acostumadas a seguir um calendário, planejamento e ritmo que levaram tempo para se desenvolver e que foram projetados considerando conteúdo e a carga horária de uma forma conhecida de ensino, que é o presencial. Porém, segundo a UNESCO, mais de 861,7 milhões de crianças e jovens em 119 países foram afetados pela pandemia (Pinho *et al.*, 2021). Nessas situações, são necessárias habilidades para ajudar na adaptação a um modo de vida que não faz parte da normalidade.

Os impactos negativos para as crianças e adolescentes devido à suspensão das aulas presenciais foram enormes, afetando tanto a aquisição de conhecimento quanto as habilidades socioemocionais, a segurança alimentar e a própria integridade física. Detalhadamente, conforme a Unesco - Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura<sup>12</sup>:

O fechamento das escolas acarreta altos custos sociais e econômicos para as pessoas nas diferentes comunidades. Seu impacto, porém, é particularmente grave para os meninos e as meninas mais vulneráveis e marginalizados, assim como para suas famílias. As perturbações resultantes daí exacerbam as disparidades já existentes nos sistemas educacionais, mas também em outros aspectos de suas vidas, incluindo: aprendizagem interrompida; má nutrição; confusão e estresse para professores; pais

---

<sup>12</sup> Disponível em: <https://pt.unesco.org/covid19/educationresponse/consequences>. Acesso em: 12 de abril de 2024.

despreparados para a educação à distância em casa; desafios na criação, manutenção e melhoria do ensino a distância; lacunas no cuidado às crianças; altos custos econômicos; pressão não intencional nos sistemas de saúde; maior pressão sobre as escolas e sobre os sistemas educacionais que permanecem abertos; aumento das taxas de abandono escolar; maior exposição à violência e à exploração; isolamento social e desafios para mensurar e validar a aprendizagem.

Manter e promover o envolvimento dos alunos foi um dos desafios mais importantes enfrentados pelos educadores. Pode-se argumentar que o aprendizado *on-line* facilita o engajamento dos alunos, uma vez que é capaz de vincular teoria e prática. Nesse sentido, quando a tecnologia é usada de maneira eficaz, ela possibilitará que alunos e professores tenham melhor engajamento e colaboração. No entanto, o envolvimento dos estudantes na aprendizagem *on-line* pode diferir de pessoa para pessoa e da realidade de cada uma (Almeida, 2008).

Cabe ressaltar que o ensino remoto era a única opção que restava aos educadores para continuar a educação com a política pública de bloqueios e distanciamento social durante a pandemia de COVID-19. Todavia, muitos fatores foram identificados para a implementação efetiva do ensino remoto, dos quais os principais elementos são a escolha do modo de ensino *on-line*, a pedagogia para escolher a plataforma ou tecnologia, a preparação do corpo docente e a motivação e expectativas do aluno. A extrema necessidade de cumprir os objetivos educacionais exigiu a transição repentina para o modo *on-line*. Destarte, as mudanças de paradigma para essa forma de ensino trouxeram muitos desafios e orientações pragmáticas a professores, alunos e instituições (Pontes; Paolis, 2021).

O ensino remoto é flexível, centrado no aluno e viável, com oportunidades para desenvolver professores tecnicamente capacitados e estratégias de educação digital coerentes. Porém, enfrentar ameaças como integridade acadêmica, desigualdade na acessibilidade e preparação limitada do corpo docente exige atenção. Na sala de aula, o professor conhece seus materiais, sabe quando está utilizando suas estratégias de ensino, modifica-as com base na resposta de seus alunos, interage naturalmente com eles e sabe o que irá avaliar em cada aula. Embora as ferramentas tecnológicas possam ser usadas para superar a distância física, elas requerem uso em contexto, planejado e significativo para moldar o evento educacional. Nesse sentido, ainda não se sabe o que acontece quando, de um momento para o outro, professor, aluno e instituição de ensino são obrigados a mudar para uma forma diferente de realizar os eventos de ensino-aprendizagem (Almeida, 2008).

Além do recurso tecnológico, o ensino presencial e o ensino *on-line* se diferenciam pelo formato dos materiais e recursos didáticos que podem ser utilizados, bem como pela sua

disponibilidade, agora concentrada em um único dispositivo. Esse dispositivo permite o acesso instantâneo a uma imensa quantidade de informações. No entanto, deve haver habilidade para selecioná-la e processá-la adequadamente, pois tecnologias como a internet não podem ser consideradas simples veículos de transporte de informação, mas sim, ampliadores, tornando mais complexo o processo de acesso, processamento e expressão do conhecimento, além de modificar substancialmente a maneira como o indivíduo se constrói, compreende o contexto e compreende a si mesmo. Mais uma vez, isso leva ao fato de que, além do recurso tecnológico, há a redefinição dos lugares dos atores e das relações que estabelecem, o que gera uma dinâmica particular (Pinho *et al.*, 2021).

Outro ponto de distinção é a relação humana que pode ser estabelecida nesses dois cenários. Enquanto em uma sala de aula o professor tem o imediatismo da comunicação com seus alunos, em um evento remoto a interação depende de conexões, velocidade de transmissão de dados, qualidade de vídeo e áudio. Estar em duas dimensões em vez de três é um fator de esgotamento psicológico, sendo necessário maior esforço para conseguir formalizar sua expressão e compreender o outro. Isso deve ser considerado, sobretudo, porque o professor é o guia do evento educativo, mas seu trabalho se torna mais complexo ao encontrar alunos que podem assumir diferentes papéis de acordo com suas características pessoais e de aprendizagem: os especialistas em tecnologia, os que se sentem à vontade no ambiente virtual e ajudam os outros, aqueles que têm dificuldades em gerenciar a tecnologia ou aqueles que consideram a educação a distância irrelevante (Soprana, 2020).

#### 2.5.5 A distribuição das verbas do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) foi criado na década de 1950, evoluiu ao longo dos anos e se tornou um dos mais importantes programas de alimentação e nutrição do Brasil. A Constituição do Brasil de 1988, em sintonia com as perspectivas internacionais relativas ao direito humano à alimentação adequada e saudável, assegura a alimentação escolar como um direito de todos os alunos matriculados nas escolas públicas do país. O PNAE é atualmente um mecanismo primordial para garantir esse direito e gerar renda aos agricultores familiares. Dada a sua concepção e magnitude, esse programa é reconhecido nacional e internacionalmente como a principal estratégia de promoção da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) no país (Pedraza *et al.*, 2018).

O PNAE é um programa que funciona integralmente com financiamento público e compreende ações de promoção da alimentação adequada e saudável e do desenvolvimento psicossocial, bem como de alimentação a todos os alunos matriculados nas escolas públicas do país. Além do acesso aos alimentos, o programa visa promover a educação nutricional e prevenir a obesidade e outros problemas de saúde relacionados ao excesso de peso. Isso é particularmente importante porque a transição nutricional no Brasil é caracterizada pelo aumento do consumo de alimentos ultraprocessados e pela prevalência da obesidade. Assim, o programa abrange os ensinos pré-escolar, fundamental e médio, bem como programas de Educação de Jovens e Adultos. Portanto, todos os alunos são afetados pela interrupção do PNAE (Pedraza *et al.*, 2018).

Conforme Cesar *et al.* (2020), o PNAE atende 40 milhões de alunos em mais de 160 mil escolas, em 5.570 municípios brasileiros. Cerca de 50 mil refeições diárias são preparadas com a supervisão de mais de 8 mil nutricionistas. O programa é administrado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e monitorado por 80 mil membros do Conselho de Alimentação Escolar. Ressalta-se, pois, as inovações educacionais desenvolvidas no Brasil, como o aplicativo móvel “e-PNAE”, que permite que pais, alunos, professores, nutricionistas, conselheiros escolares e toda a comunidade escolar acompanhem e avaliem a alimentação escolar oferecida em todo o país. Por meio da Cooperação Internacional, muitos casos de sucesso, como o brasileiro, têm inspirado mudanças em outros países do mundo.

De acordo com Castro (2019), os programas de alimentação escolar representam intervenções estatais essenciais para garantir o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) e a promoção da SAN. Estima-se que 85% das crianças em idade escolar na América Latina e no Caribe tenham acesso a esse direito, sendo que aproximadamente 10 milhões têm a merenda escolar como refeição principal. No Brasil, 47,9 milhões de crianças estavam matriculadas na rede básica de ensino em 2019, sendo 80,9% delas na escola pública. Essa alimentação é adquirida com recursos complementares do PNAE e da administração dos estados e municípios. Durante 2019, o FNDE, que administra o PNAE, investiu R\$ 3,97 bilhões no fornecimento de mais de 10 bilhões de refeições/ano, tornando-se o segundo maior programa de alimentação escolar do mundo. Com efeito, esse montante de recursos destinados à promoção do acesso contínuo e permanente à alimentação escolar, evidencia a importância do PNAE como programa público de referência para a SAN.

Como o calendário escolar no Brasil começa no final de fevereiro, as escolas acabavam de voltar das férias de verão quando a pandemia de Covid-19 atingiu o país. As escolas foram fechadas sem um plano de contingência relativo ao ensino remoto ou à alimentação escolar. É pertinente notar que a pandemia coincide com um período de crise política no Brasil, assim, não houve uma liderança forte para orientar e tomar decisões de contingência da doença em termos de políticas nacionais de saúde e sociais. Diante dessa conjuntura, os movimentos e sociedade organizada uniram-se para pressionar por medidas governamentais que garantissem o direito humano à alimentação adequada no país (Carvalho; Viola; Sperandio, 2020).

Antes da pandemia, as diretrizes do PNAE exigiam que os municípios oferecessem refeições nas escolas diretamente aos alunos. Pela Lei nº 13.987 de 2020, o Ministério da Educação autorizou os municípios a distribuir alimentos aos alunos ou seus pais/responsáveis durante situação de emergência (Brasil, 2020b). Esse regulamento também estipulou que os municípios garantissem o direito dos alunos à alimentação adequada, apesar da suspensão do ensino presencial.

Em virtude disso, os municípios tiveram que desenvolver as suas próprias estratégias para manter as metas do PNAE e, no processo, tiveram que superar múltiplos obstáculos operacionais políticos e socioculturais. A suspensão das aulas presenciais no Brasil perdurou durante todo o segundo semestre de 2020 e a alimentação escolar permaneceu no limbo em diversas localidades do país (Carvalho; Viola; Sperandio, 2020).

Para Ribeiro-Silva *et al.* (2020), a interrupção das aulas interfere nas relações sociais e na eficácia de toda a comunidade escolar, bem como na forma como as pessoas trabalham, aprendem e se alimentam. Além disso, uma pandemia é um momento de vulnerabilidade social e econômica, o que aumenta a importância do PNAE como estratégia. Vale ressaltar que para muitos estudantes brasileiros a alimentação escolar representa a principal refeição do dia.

Considerando o nível individual, a pandemia pôde diminuir ou aumentar a ingestão de determinados alimentos devido ao fato de os alunos ficarem mais tempo em casa. No âmbito domiciliar, podem ocorrer alterações na rotina alimentar devido às dificuldades de sair para comprar alimentos e cozinhar com mais frequência, entre outras. As mudanças também tendem a ocorrer no nível macrossocial, impactando o sistema de produção de alimentos. Desde 2009, está previsto na Lei nº 11.947 que pelo menos 30% dos recursos financeiros do PNAE sejam destinados à aquisição de alimentos de agricultores familiares (Pedraza *et al.*, 2018). Portanto,

inúmeros agricultores que vendem seus produtos ao PNAE também foram afetados pela situação.

Ressalta-se que, uma em cada duas crianças em idade escolar, cerca de 388 milhões de crianças em todo o mundo, comia uma refeição nutritiva na escola todos os dias até que a pandemia da Covid-19 fechou as salas de aula, pondo fim a uma década de crescimento dos programas de alimentação escolar, afirma o Programa Alimentar Mundial das Nações Unidas (PMA) em comunicado, apelando a uma ação global para fazer com que a cobertura volte aos níveis pré-pandêmicos. Ademais, o relatório sobre o estado da alimentação escolar a nível mundial afirma que, em abril de 2020, 199 países fecharam as suas escolas e 370 milhões de crianças foram subitamente privadas daquilo que para muitos era a sua única refeição nutritiva do dia (Ribeiro-Silva *et al.*, 2020).

Segundo Carvalho *at al.* (2020), para os governos, o confinamento destacou o papel crítico desempenhado pela alimentação escolar no apoio às crianças mais vulneráveis e na proteção do seu futuro. Operando um dos maiores programas de alimentação escolar do mundo, o Brasil fornece refeições gratuitas para 40 milhões de crianças. Assim, durante a pandemia, o país teve de adaptar rapidamente as suas legislações e produzir guias para ajudar as escolas a passarem à entrega de cestas básicas aos alunos e, mais tarde, reabrirem as escolas com segurança.

As redes de informação sobre alimentação escolar a nível global e regional têm sido importantes para o intercâmbio entre agências que trabalham na alimentação, na saúde e nutrição escolar. Desse modo, o Centro de Excelência contra a Fome no Brasil é um mecanismo importante que promove a cooperação e atualmente apoia 30 países a longo prazo.

Entre 2013 e 2020, o número de crianças que recebem refeições escolares cresceu 9% a nível mundial e 36% nos países de baixo rendimento, à medida que os governos expandiram os seus programas, sendo observado que a alimentação escolar era a segurança social mais extensa do mundo. Na vida de uma criança de família pobre, a alimentação escolar pode ter grande impacto, evitando a fome, apoiando a saúde a longo prazo e ajudando a criança a aprender e a prosperar. Ressalta-se ainda que crianças do sexo feminino que tiveram acesso à alimentação escolar permanecem mais tempo na escola e que as taxas de casamento infantil e a gravidez na adolescência diminuíram (Cesar *et al.*, 2020).

Em relação à utilização de alimentos produzidos localmente, Castro (2019) afirma que os programas de alimentação escolar impulsionam a economia da comunidade, uma vez que

umentam a procura de alimentos mais diversificados e nutritivos e criam mercados estáveis, apoiando a agricultura e fortalecendo os sistemas alimentares locais. Também pode-se perceber o programa como uma questão ética, ou seja, uma prática moralmente defensável que deve permanecer mesmo quando as condições no terreno, como a pandemia, impõem obstáculos.

Verificou-se que o critério da universalização do PNAE também foi infringido pela distribuição de *kits* de alimentação apenas aos beneficiários do programa brasileiro de transferência de renda (Bolsa Família)<sup>13</sup>. Isso sem considerar as questões burocráticas que impedem a inclusão de novos beneficiários, que perderam o emprego, sofreram reduções salariais e que passaram a ter trabalho informal ou não remunerado decorrente do contexto da pandemia pela Covid-19. Soma-se a isso, a redução do número de beneficiários do Programa que vem ocorrendo desde 2016. De qualquer forma, o repasse do cartão/*voucher* alimentação às famílias, conforme informado pela administração do Estado, quando não há contrapartida, é reduzido.

Essa é a realidade da maioria dos estados, que afirmam ser impossível complementar recursos devido à redução da arrecadação tributária. O mesmo acontece com a agricultura familiar, em que as vendas ao PNAE não são garantidas. Os motivos alegados para não comprar alimentos de produtores de pequenas propriedades locais, mesmo antes do período de pandemia, são: produção insuficiente, dificuldade na logística de distribuição e entrega, problemas com documentação e não atendimento aos critérios do chamamento público (Schwartzman *et al.*, 2017).

Essa conduta de não incluir produtos da agricultura familiar na alimentação escolar por conta da Covid-19 fere a Resolução nº 02/2020, a Lei nº 11.947/2009 e as recomendações do Guia Alimentar para a População Brasileira. Sem a inclusão de alimentos *in natura* e minimamente processados, os *kits* passaram a conter alimentos processados e ultraprocessados contrariando as determinações normativas e prejudicando a qualidade dos alimentos

---

<sup>13</sup> A manifestação do Grupo de Trabalho (GT) Educação, emitida pelo Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED), expressa a preocupação com a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) durante a pandemia de Covid-19. O documento destaca as dificuldades na distribuição dos alimentos e propõe a transferência direta dos recursos às famílias dos estudantes. No entanto, o GT Educação do MPF ressalta que a legislação vigente e a natureza dos recursos do PNAE, vinculados à educação, impedem tal medida, reforçando a necessidade de conformidade com o princípio da legalidade e a observância das normas constitucionais. Disponível em: [Covid-19: MPF afirma que recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar não podem ser transferidos a famílias de estudantes — Procuradoria-Geral da República](#). Acesso em 30 de maio de 2024.

oferecidos. Além do que é preconizado, a resolução apresenta atualizações quanto à execução do PNAE e normas sobre alimentação escolar para os escolares da educação básica, reforçando as orientações de que os cardápios da alimentação escolar devem dar prioridade alimentos *in natura* e minimamente processados. Assim, enquanto a dificuldade encontrada com a suspensão do transporte público pode ser superada com a entrega de *kits* alimentares em domicílio, a aglomeração de pessoas pode ser evitada através da distribuição programada, conforme Resolução nº 02/2020 (Brasil, 2020d).

Mesmo com a Lei nº 13.987, de 7 de abril de 2020, que estabelece o acompanhamento pelo Conselho de Alimentação Escolar (CAE) na distribuição imediata de alimentos adquiridos com recursos do PNAE, nenhum treinamento aos conselheiros foi fornecido pelo FNDE para capacitar os envolvidos, que eventualmente tiveram de buscar informações próprias sobre o assunto. Ressalte-se que a Confederação Nacional dos Municípios recomenda a participação do CAE durante o processo de implementação do PNAE, com registros de atas e pareceres sobre as estratégias estabelecidas para distribuição de merenda escolar adquirida com recursos federais.

Ademais, estudo realizado com os CAEs dos municípios catarinenses, anterior à pandemia da Covid-19, verificou a necessidade de formação continuada dos atores envolvidos no Programa. Os Centros Colaboradores em Alimentação e Nutrição do Escolar (CECANE) podem contribuir com a formação dos conselheiros por meio de reuniões virtuais, *lives*, assessorias eletrônicas, orientações disponibilizadas nas redes sociais, entre outros. Por fim, é necessário ressaltar que a CAE também é fundamental para garantir o fornecimento universal da alimentação escolar e, em conjunto com o Ministério Público e a Defensoria Pública, poderão garantir que os escolares recebam apoio do Estado, ampliando as possibilidades de acesso universal ao PNAE no âmbito da Covid-19 (Brasil, 2020e).

## **2.6 As estratégias específicas para a garantia da equidade e inclusão**

### **2.6.1. o desafio da inclusão do público-alvo da educação especial**

Várias fontes de literatura são úteis para ajudar a antecipar quais podem ser as necessidades das crianças com deficiência durante a aprendizagem à distância relacionada com a COVID-19. Pesquisas realizadas antes da pandemia indicam que os pais têm sentimentos confusos sobre a experiência da aprendizagem remota, mesmo nas melhores circunstâncias. Os pais cujos filhos estão aprendendo à distância sentem, muitas vezes, que precisam assumir um

papel mais ativo na aprendizagem deles, agindo como “coeducadores”, organizando e gerindo o trabalho escolar dos filhos e, ocasionalmente, fornecendo instrução (Vasquez; Straub, 2012).

Em relação às experiências específicas dos alunos do Ensino Fundamental e Médio com deficiência com a aprendizagem *on-line* antes da pandemia da Covid-19, sabe-se muito pouco. Provavelmente, porque o ensino remoto nesses níveis é relativamente raro – uma revisão de 2012, por exemplo, identificou apenas seis artigos empíricos que examinaram o ensino *on-line* para alunos desse nível de ensino com deficiência. Esses poucos estudos limitam-se às experiências daqueles que se autosselecionaram para o ensino a distância, tornando provável que os seus filhos sejam aqueles que teriam maior probabilidade de prosperar em tal ambiente, portanto, as suas experiências podem não ser particularmente relevantes ao contexto pandêmico (Vasquez; Straub, 2012).

A investigação sobre as experiências de aprendizagem a distância para estudantes universitários com deficiência, no entanto, é mais abundante e pode ser um ponto de partida útil para antecipar os desafios que os estudantes dos Ensinos Fundamental e Médio teriam enfrentado, uma vez que uma gama mais ampla de estudantes universitários terá tido acesso a oportunidades para aprendizagem *on-line*. Segundo Lambert e Dryer (2017), pesquisas realizadas antes da Covid-19 mostram que embora os alunos com deficiência possam considerar os cursos *on-line* particularmente atrativos porque atenuam os efeitos de certos problemas de acessibilidade, seus benefícios potenciais nem sempre são concretizados devido às dificuldades de navegação em plataformas *on-line*, à concessão de cursos inacessíveis e à falta de acomodações e/ou relutância dos alunos em revelar sua deficiência aos seus instrutores. Portanto, as dificuldades com os cursos *on-line* afetam negativamente a qualidade de vida desses estudantes, aumentando o estresse e a ansiedade e diminuindo sua autoestima.

A literatura sobre as experiências das crianças com deficiência em outros tempos de crise também pode ser útil para ajudar a antecipar as necessidades das crianças com deficiência durante a pandemia. Com base no modelo de vulnerabilidade social e examinando pesquisas sobre as experiências de crianças e pessoas (geralmente adultos) com deficiência durante desastres, Peek e Stough (2010) argumentam que, embora as crianças em geral sejam vulneráveis a uma variedade de riscos quando ocorre um desastre, aquelas com deficiência são especialmente assim, principalmente quando as suas redes e proteções sociais e educacionais são afetadas. Apesar dessa vulnerabilidade, as políticas contra catástrofes nas escolas tendem a não incluir as necessidades das crianças com deficiência.

Nessa perspectiva, cabe ao professor desempenhar um papel importante no apoio às crianças com deficiência durante crises e catástrofes. Aponta-se, portanto, para a importância de educadores e ambientes escolares apoiarem as crianças com deficiência em tempos de crise, uma vez que esses fatores ajudam a proteger contra efeitos educativos e comportamentais negativos. Assim, o fato de o acesso aos professores e à comunidade escolar ter sido limitado durante a pandemia sugere que as crianças com deficiência enfrentaram desafios educativos específicos<sup>14</sup>.

Mais de um ano após o início da pandemia, um conjunto de pesquisas sobre aprendizagem remota durante a pandemia de Covid-19 surgiram e revelaram diversos achados. Em geral, as crianças mais novas do ensino primário parecem ter tido mais dificuldades que as crianças mais velhas com a transição para a aprendizagem a distância. Embora os pais tenham exposto uma variedade de desafios com a aprendizagem remota, em uma pesquisa realizada em abril de 2020, a maioria (mais de 80% dos 122 participantes) afirmou estar geralmente satisfeita com o apoio que as escolas dos seus filhos prestavam durante o encerramento das escolas, apesar de que "o encerramento das escolas coloca mais responsabilidades sobre os ombros dos pais". No entanto, nesse mesmo estudo, vários pais relataram que as necessidades especiais dos seus filhos, devido à deficiência, representavam um desafio para a aprendizagem a distância, além de perceberem que isso causava um impacto emocional nessas crianças (Ogurlu *et al.*, 2020).

Além disso, começaram a ser publicados artigos em que se discutia experiências de alunos com deficiência e de seus professores com a aprendizagem remota durante a Covid-19. Embora esses primeiros artigos sejam amplamente baseados em estudos de caso e amostras qualitativas de menor escala, eles oferecem *insights* sobre o que se pode esperar e ver acontecer

---

<sup>14</sup> O direito à educação especial na perspectiva da educação inclusiva e no contexto da pandemia da Covid-19 foi tema de uma audiência pública online realizada pelo Ministério Público do Estado do Piauí (MPPI), em 6 de outubro de 2021. A audiência, organizada pela 38ª Promotoria de Justiça de Teresina com apoio do Centro de Apoio Operacional de Defesa da Educação e Cidadania (CAODEC), abordou os impactos educacionais da pandemia em alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades. O evento contou com a participação de mais de 60 pessoas, incluindo representantes de secretarias de educação, organizações e movimentos sociais, que discutiram estratégias para assegurar a efetividade da educação especial durante a pandemia. Disponível em: <https://www.mppi.mp.br/internet/2021/04/mppi-promove-audiencia-publica-online-para-debater-educacao-especial-na-perspectiva-da-educacao-inclusiva-e-no-contexto-da-pandemia/>. Acesso em 26 de maio de 2024.

para esses estudantes de forma mais ampla. A mudança para a aprendizagem remota para alunos com deficiência introduziu novas fontes de estresse tanto para os alunos quanto para os pais.

É notável que a interrupção da escolaridade presencial tem sido especialmente desafiadora para alunos com alguma deficiência, como o autismo, que exige altos níveis de rotina e regularidade. Schuck e Lambert (2020) argumentam que a aprendizagem remota foi particularmente difícil para professores cujos alunos necessitam de altos níveis de apoio. Dito isso, algumas pesquisas indicaram fatores que provavelmente melhorarão as experiências desses alunos, como a comunicação frequente e clara das escolas com as famílias, o treinamento de pais e cuidadores para fornecer apoio mais especializado e contato regular do professor com os alunos para promover o envolvimento. Destarte, nem todas as experiências dos alunos com deficiência foram negativas; em um estudo, por exemplo, embora muitos estudantes tenham relatado dificuldades com a aprendizagem remota, um terço também relatou ter experimentado melhorias na acessibilidade durante a pandemia.

Nesse sentido, o desafio de criar comunidades escolares equitativas, inclusivas e compassivas está no cerne da liderança escolar. Tais comunidades são caracterizadas pelo cuidado, compaixão e preocupação com todos os membros da comunidade escolar, removendo barreiras à participação e criando um espírito em que se valoriza todas as crianças e jovens pelo que são; em que os alunos não sejam discriminados por deficiência, raça, etnia, gênero ou classe social (ou qualquer outra característica); e em que um sentimento de pertencimento seja promovido.

A pandemia teve um efeito catastrófico na vida de muitos alunos em todo o mundo, amplificando e exacerbando as desigualdades em todo o mundo. O Unicef coloca a seguinte questão: o mundo está em uma encruzilhada. Tem-se uma decisão a tomar. Nós nos reunimos e nos unimos para proteger anos de progresso nos direitos da criança? Ou permitiremos que a recuperação desigual da Covid-19 marginalize ainda mais os desfavorecidos e aumente ainda mais a desigualdade? (Ogurlu *et al.*, 2020).

Além do mais, preocupações sobre o impacto na saúde mental e no bem-estar dos jovens foram levantadas globalmente. Assim, a fragilidade dos sistemas de apoio às crianças e os efeitos desproporcionais das dificuldades vividas pelos mais desfavorecidos são destacados no primeiro Relatório Global sobre o estado do mundo, concentrando-se na saúde mental e no bem-estar das crianças. Com isso, foi estabelecida uma correlação entre períodos de restrição e dificuldades comportamentais, emocionais e de atenção em crianças que mesmo quando as

restrições foram atenuadas ainda estavam em evidência, em relação àquelas que foram identificadas como tendo Necessidades Educacionais Especiais e Deficiências e as crianças de famílias de baixa renda. Isso permaneceu constante mesmo trinta meses após o início da pandemia (Schuck; Lambert, 2020).

#### 2.6.2 Inclusão na educação entendida pela lente da justiça social e da equidade

Os principais desenvolvimentos no campo da educação inclusiva têm presenciado uma mudança, percebida como o *locus* de intervenção para grupos específicos de crianças e adolescentes a fim de se preocupar com todos os alunos, expresso na declaração de cada um igualmente. A Declaração de Incheon, acordada no Fórum Mundial sobre Educação em maio de 2015 e que conduz ao Quadro de Ação Educação 2030, compromete a comunidade educativa a cumprir o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 4, que visa "garantir uma educação de qualidade inclusiva e equitativa, bem como promover uma educação de qualidade ao longo da vida e oportunidades de aprendizagem para todos". Uma mensagem importante que emerge do guia da UNESCO para garantir a inclusão e a equidade na educação é o objetivo de ver as diferenças individuais não como problemas a serem resolvidos, mas como oportunidades para democratizar e enriquecer a aprendizagem (UNESCO, 2019).

Muitos pesquisadores procuraram trazer clareza ao campo da educação inclusiva através da definição das suas características. O relatório da UNESCO (2019) define inclusão em termos de assegurar e garantir o direito de todas as crianças ao acesso, presença, participação e sucesso na escola regular local e "eliminar barreiras ao acesso, presença, participação e realização. A inclusão está situada histórica e socioculturalmente (enraizada em costumes, tradições e práticas), portanto, deve ser entendida globalmente como localizada dentro de contextos geopolíticos e culturais. Da mesma forma, argumenta-se que a inclusão significa coisas diferentes para pessoas diferentes – não existe uma perspectiva nacional única sobre a inclusão. Ademais, a prática não pode ser generalizada entre países sem considerar os contextos e os significados locais.

Chatzipanagiotou e Katsarou (2023) observam que a gestão de crises tem sido amplamente negligenciada no campo da liderança educacional, evidenciado pela escassez de pesquisas empíricas. Descrevem a pandemia como uma experiência global partilhada e uma crise na educação pública que, no contexto de circunstâncias extremamente incertas, complexas e ambíguas, perturbou as práticas tradicionais de liderança escolar. Muitos dos desafios

enfrentados pelos dirigentes escolares eram de natureza logística – por exemplo, a falta de infraestruturas e de equipamento tecnológico para apoiar a aprendizagem em casa. Assim, o grau em que os líderes escolares foram capazes de garantir a equidade e o acesso à oferta para os alunos dependeu de uma série de fatores, tais como o desenvolvimento de conhecimentos especializados em literacia digital e a monitorização do progresso dos alunos.

Com efeito, os desafios organizacionais relacionavam-se também com a garantia da saúde física, emocional e mental da comunidade escolar, que luta pela sobrevivência. Os líderes escolares recorreram a uma ampla gama de estratégias, orientadas para as diferentes fases da pandemia. O recurso do modo de liderança distributivos, colegiais e colaborativos permitiu aos líderes seniores responder de forma eficaz e eficiente à pandemia, criando um sentimento de pertença para a adoção de uma resposta coletiva. Esses líderes tornaram-se "desqualificados" à medida que procuravam dar sentido a um cenário em rápida mudança, caracterizado pelo caos e pela incerteza.

No entanto, a pandemia, ao mesmo tempo que expõe as falhas já presentes nos sistemas educativos em todo o mundo, também oferece a oportunidade para as escolas se tornarem agentes transformacionais da sociedade. Destarte, à medida que as escolas emergem da pandemia, adverte-se para a necessidade não apenas de imaginar um 'novo normal', mas de se concentrar no 'como' e no 'porquê' da mudança, em vez de apenas no 'quê'. Caso contrário, as escolas irão muito provavelmente reverter para o *status quo*, particularmente no contexto de restrições orçamentais. Trata-se, portanto, de capacitar a comunidade escolar (a liderança visionária dos diretores, a sabedoria profissional dos professores e o envolvimento dos alunos), em vez de depender excessivamente de políticas para impulsionar a mudança (Schuck; Lambert, 2020).

Durante a pandemia, época em que não havia precedentes ou planos para orientar os líderes escolares, a confiança relacional e a liderança responsiva ao contexto, dependente de formas distributivas de liderança e aproveitando os pontos fortes da comunidade, vêm para a frente. Apesar dos diferentes contextos políticos nas quatro nações e da ambiguidade situacional criada pelas pressões externas e pelo contexto operacional em rápida mudança, os valores, atitudes e imperativos morais dos diretores invocaram um forte sentido de liderança emocional de todos os membros da comunidade escolar. Desse modo, o rápido desenvolvimento de relações com funcionários, alunos e pais, sustentados pela confiança, justiça, comunicação, um forte imperativo moral, modelos de liderança adaptativos conforme a

situação e abordagens distributivas, sustentaram a sua abordagem, mantendo ao mesmo tempo a sua própria resiliência (Chatzipanagiotou; Katsarou, 2023).

Afirma-se que a pandemia desafiou e ampliou as construções de liderança escolar e de aprendizagem profissional. Por exemplo, houve mudança significativa no papel do diretor na educação escocesa a partir da perspectiva dos líderes intermediários (professores principais e chefes de faculdade) e através do interrogatório do cenário político, focando especificamente na justiça social. Embora a liderança seja entendida de diferentes maneiras a nível internacional, a pandemia tem o potencial de desviar as construções de lideranças de conceitualizações estreitas, de natureza hierárquica, que se concentram na administração – frequentemente refletida nos títulos atribuídos aos líderes escolares – em direção à liderança, vista como um trabalho colaborativo e como empreendimento distributivo com foco na capacitação e liderança relacional, construindo comunidades para apoiar a educação transformadora (Viana, 2022).

A ONU descreve a educação como sendo o alicerce básico de toda sociedade. É o melhor investimento que os países podem fazer para construir sociedades prósperas, saudáveis e equitativas. No entanto, a ausência persistente da escola vem sendo um problema significativo no período de recuperação da pandemia.

Nesse sentido, específicos grupos de crianças e adolescentes correm maior risco de piores resultados comportamentais, emocionais e de atenção, que ainda estão em evidência três anos após o bloqueio inicial, afetando sua motivação para aprender. Isso é sintomático de um problema profundamente enraizado e de uma desconexão da própria escola – uma fratura do sentimento de pertencimento que é fundamental para a inclusão – aquela sensação de estar em algum lugar onde você pode se sentir confiante de que se encaixará e se sentirá seguro nesse ambiente (Viana, 2022).

### 2.6.3 Enfrentando o desafio de atender a níveis elevados de necessidade

É relevante chamar a atenção para níveis elevados de necessidades, particularmente relacionadas à saúde mental e ao bem-estar, seja no que diz respeito aos alunos, funcionários ou famílias. Ademais, com a crise do custo de vida no Brasil, é importante compreender as questões socioeconômicas das famílias e suas consequências. Tal como sugerido pelo Unicef, as crianças não são a face dessa pandemia, correndo o risco de estarem entre as suas maiores vítimas, uma vez que a vida delas está sendo profundamente alterada (Schuck; Lambert, 2020).

No entanto, pode haver tensões, tais como o potencial de estigmatização e rotulagem ao se adotar abordagens específicas, seja para crianças, adolescentes, funcionários ou pais. Argumentar-se-ia que algumas ações realizadas para apoiar as necessidades dos alunos poderiam ser consideradas exclusivas, ao invés de inclusivas, na medida em que exigem a remoção do aluno da turma regular (por exemplo, o grupo de apoio ou a sessão de aconselhamento) e/ou formas de oferta alternativa.

Honkasilta, Vehkakoski e Vehmas (2016) referem-se à exclusão tanto como uma "prática social", na qual o aluno é excluído das interações cotidianas da sala de aula, quanto como uma "prática discursiva", que atua para impedir o estabelecimento de um ambiente que promove a diversidade e a aceitação dos outros e de si mesmo. Eles evidenciam a importância da natureza da interação entre os membros da comunidade escolar como estando no cerne da inclusão na educação, reconhecendo que as necessidades assumem diversas formas, tais como a necessidade de um sentimento de afinidade e pertença, temas-chave que surgiu no estudo.

A própria presença da educação especial ou de formas dela coloca limites em torno da inclusão, refletindo hierarquias de pertencimento e exclusão. Nesse sentido, a diversidade existente no sistema educativo ao nível dos grupos de crianças faz parte da realidade atual, representando uma característica deles, que deve ser respeitada. As necessidades educativas especiais das crianças, frequentemente identificadas nesse contexto, são consideradas o resultado da interação de um conjunto de fatores, alguns relacionados com a criança, outros com a comunidade e outros relacionados às responsabilidades das instituições educativas.

Nos últimos anos, muitos esforços têm sido feitos em nosso país para garantir o direito à educação a todos os membros da comunidade, considerando as diferenças como um elemento específico da humanidade. A visão atual sobre uma instituição educacional inclusiva é a de uma escola amiga e democrática, "que valoriza a diversidade social, étnica e cultural"; uma escola onde todas as crianças sejam respeitadas e integradas sem discriminação e exclusão, geradas pela etnia ou língua materna, deficiência e/ou necessidades educativas especiais, situação socioeconômica da família, local de residência ou desempenho escolar dos principais beneficiários da educação (Honkasilta; Vehkakoski e Vehmas, 2016).

Apesar desta perspectiva e atitude abertas, a pandemia afetou significativamente todos os grupos vulneráveis. Uma delas é representada pelas crianças pré-escolares com necessidades educativas especiais. A sua independência nessa situação foi fortemente limitada, devido ao seu estágio de desenvolvimento, mas também devido às regulamentações específicas impostas

pelas autoridades. O encerramento das escolas e o isolamento forçado confirmaram que o simples acesso a uma instituição de ensino, ao jardim de infância ou à sala de aula, não é igual ao acesso à educação. A inclusão no atual contexto epidemiológico envolve a criação de condições ótimas para garantir o progresso de cada criança, independentemente de onde ela comece (Ogurlu *et al.*, 2020).

A atenção dada à inclusão é motivada ultimamente também por argumentos econômicos muito convincentes: pense-se em uma das categorias de estudantes desfavorecidos em elevado risco de abandono escolar precoce, fenômeno amplamente documentado. A inclusão de estudantes desfavorecidos é um investimento social vital com benefícios para a sociedade como um todo. A qualidade da força de trabalho na nossa economia depende da qualidade da aprendizagem e da facilitação da aprendizagem que se proporciona aos alunos do sistema educativo (Ogurlu *et al.*, 2020).

As lições aprendidas durante a pandemia de COVID-19, o fechamento de escolas associado e o ensino remoto devem, portanto, levar a mudanças nas práticas tradicionais de ensino no futuro, a fim de serem mais capazes de responder a crises futuras e projetar sistemas educacionais mais inclusivos e resilientes. Um sistema educativo inclusivo baseia-se, pois, em uma série de componentes fundamentais (Possá *et al.*, 2020).

Um relatório publicado pela UNESCO foca no impacto da COVID-19 em alunos com deficiência, seus pais e professores. Embora esses dados se concentrem em alunos com deficiência, eles ainda podem fornecer pistas para questões que surgem de forma mais geral, como elencam Possá *et al.* (2020): (i) Desafios educacionais enfrentados por crianças com deficiência: falta de interação entre pares; falta de terapias; falta de avaliação diagnóstica; quebra na rotina; falta de apoio do professor; falta de acesso a refeições; (ii) Desafios experimentados por pais de crianças com deficiência: conectividade de internet deficiente; falta de apoio de membros da família; restrição de tempo; falta de literacia digital; constrangimento econômico; responsabilidade doméstica; (iii) Desafios vividos pelos educadores ao lidar com as mudanças devido à pandemia: sobrecarga; escrutínio dos pais; falta de avaliação diagnóstica; falta de literacia digital; corte salarial (Pelikan *et al.*, 2021).

Esse relatório se concentra nos alunos com deficiência. Entretanto, ampliando essa visão, uma pesquisa apontou que nas mudanças adicionais durante o ensino remoto os alunos consideraram como problemáticas: a redução do contato com outras pessoas, especialmente, com colegas de classe; a organização de um dia de aprendizagem; o ambiente de aprendizagem

inadequado em casa; dificuldades técnicas; conflitos no seio familiar; dificuldades em estabelecer um equilíbrio adequado entre vida escolar e pessoal; menor motivação. Essa baixa motivação do aluno desempenha um papel central em muitos casos, como o cansaço causado pelo aprendizado *on-line* e pelo *design*, por vezes monótono, do ensino remoto podem ser resolvidos estabelecendo o aprendizado baseado em projetos. Os alunos também relatam a dificuldade de alcançar os professores fora das aulas *on-line* síncronas e, portanto, muitas vezes não conseguem obter explicações adicionais acerca do conteúdo (Pelikan *et al.*, 2021).

Os estudantes também relataram ter recebido *feedback* insuficiente dos professores sobre seu processo de aprendizagem e resultados. Os processos de *feedback* na fase de ensino remoto geralmente ocorreram com um atraso de tempo. Isso pode ter efeitos negativos no desempenho dos alunos. Além disso, as pesquisas mostraram que as formas de autoavaliação e avaliação por pares não foram usadas, ou pelo menos apenas raramente, nos processos de aprendizagem alterados durante a pandemia de COVID-19. Destarte, é importante considerar outras formas de *feedback* no futuro e testar sua possível implementação no contexto do ensino remoto. Embora esses problemas apresentem um quadro bastante negativo, é preciso enfatizar que as percepções dos alunos sobre o ensino remoto variaram muito (Montero-Carretero *et al.*, 2021).

É importante destacar que quando se trata de inclusão com equidade na educação não estar a se falar apenas do público-alvo da educação especial ou das pessoas com deficiência. A inclusão e equidade na educação são princípios fundamentais que devem ser assegurados em todas as etapas e modalidades de ensino. De acordo com o documento final da Conferência Nacional de Educação (CONAE) 2024<sup>15</sup>, a educação inclusiva e equitativa deve considerar as diversidades de raça, cor, etnia, gênero, orientação sexual, idade, origem, território, deficiência, transtornos globais do desenvolvimento, altas habilidades ou superdotação, surdez, surdocegueira, entre outras especificidades .

Para garantir a inclusão e equidade, é necessário que as políticas educacionais sejam estruturadas em torno de alguns princípios fundamentais: Os sistemas de ensino federal, estaduais e municipais devem ter autonomia para se reorganizarem de modo a atender ao direito do aluno, respeitando as peculiaridades locais e as diretrizes legais existentes ; Deve-se

---

<sup>15</sup> Documento Final da CONAE 2024. Plano Nacional de Educação 2024-2034: política de Estado para a garantia da educação como direito humano, com justiça social e desenvolvimento socioambiental sustentável.

promover a educação inclusiva que valorize a diversidade e garanta a participação plena de todos os alunos. Isso inclui a oferta de educação bilíngue para surdos e o atendimento educacional especializado para alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades/superdotação ; As ações afirmativas são essenciais para corrigir desigualdades históricas e garantir o acesso e permanência na educação para grupos marginalizados. Estas podem incluir cotas, programas específicos e outras políticas que visem a equidade na educação; A garantia de acessibilidade arquitetônica, pedagógica e tecnológica é crucial. Devem ser disponibilizados recursos e serviços de apoio, como professores bilíngues, intérpretes de Libras e materiais didáticos acessíveis .

A implementação dessas políticas exige uma abordagem intersetorial, envolvendo saúde, assistência social e educação para atender às necessidades específicas dos alunos. Além disso, a formação continuada dos profissionais de educação é fundamental para assegurar que eles estejam preparados para lidar com a diversidade e promover uma educação inclusiva e equitativa .

Apesar dos avanços, há ainda desafios significativos a serem enfrentados. A pandemia de COVID-19 exacerbou as desigualdades educacionais, tornando urgente a necessidade de políticas que garantam a continuidade da aprendizagem e a recuperação das defasagens educacionais. Isso inclui a utilização de tecnologias digitais e outras formas de atividades pedagógicas não presenciais para manter os alunos engajados e evitar retrocessos na aprendizagem .

A inclusão e equidade na educação não são apenas metas desejáveis, mas requisitos indispensáveis para a construção de uma sociedade justa e democrática. A implementação eficaz dessas políticas depende do compromisso contínuo dos sistemas de ensino e da colaboração entre diferentes setores da sociedade para garantir que todos os alunos tenham acesso a uma educação de qualidade que respeite e valorize suas diferenças.

O ensino remoto implementado durante a pandemia da Covid-19 não está localizado nas escolas, de modo que a esfera de ação e responsabilidade dos professores não podem mais ser definidas espacialmente. Em vez disso, deve ser definida em relação ao processo de aprendizagem dos alunos, mesmo que isso ocorra no ambiente doméstico. Além disso, há uma mudança no papel dos professores em cenários de ensino remoto, os quais passaram a funcionar menos como apresentadores do conteúdo a ser aprendido. Em vez disso, eles devem (ou deviam) agir como apoiadores dos processos de aprendizagem independentes dos alunos.

Em questionários, os professores descrevem vários problemas. Isso inclui fornecer materiais de aprendizagem adequados e diferenciados e adaptar o ensino remoto às necessidades individuais de cada aluno, percebidos como grandes desafios para os educadores (Beattie *et al.*, 2021). Eles também destacam o acompanhamento dos processos de aprendizagem dos alunos durante os períodos de ensino remoto como um grande desafio. Assim, a capacidade de chegar aos alunos também se tornou um grande problema no contexto do encerramento das escolas.

Pode-se supor que os professores precisam de mais apoio durante períodos tão desafiadores. Ele pode ser fornecido por escolas ou governos implementando políticas ou planos de ação. Ademais, a questão do acompanhamento dos educadores no processo de aprendizagem pode ser superada, por exemplo, por meio do uso de tecnologias digitais, pois elas fornecem *insights* sobre o que os alunos estão fazendo e interação em tempo real, ainda que mediada pela tecnologia (Montero-Carretero *et al.*, 2021).

Os educadores destacaram ainda que há coisas que são difíceis de alcançar sem uma interação com o aluno e que o uso da plataforma foi bom para dar *feedback* instantaneamente. Assim, vendo as dificuldades do aluno e o acompanhando nas aulas síncronas é mais fácil não o abandonar. Embora não seja como as aulas presenciais, é possível minimizar as situações de desigualdade, uma vez que o aluno está em sala de aula e tem acesso aos materiais. Por isso, a importância da formação para que os professores possam garantir um ensino de qualidade e diferenciado para atender às necessidades dos alunos. Eles enfatizam o apoio dos colegas dentro da escola como útil. Esse aspecto pode, por exemplo, estar também ligado à formação de professores, uma vez que os professores que concluíram a formação tornam-se multiplicadores na equipe docente (Beattie *et al.*, 2021).

A pandemia de Covid-19 deixou claro que todos os ambientes envolvidos em um processo de aprendizagem precisam ser funcionais para apoiar positivamente o processo de aprendizagem, em vez de restringi-lo negativamente. Isso significa que o ambiente doméstico é tão importante quanto o ambiente escolar nos processos de aprendizagem, no contexto do ensino remoto.

A literatura mostra abertamente que as mudanças nos processos de aprendizagem e organização durante a Covid-19 tiveram um forte impacto no ambiente doméstico dos alunos. Por exemplo, devido à perda do contato regular com os professores, os pais assumiram um novo e especial papel dentro do processo de aprendizagem de seus filhos como uma pessoa de apoio

central. Portanto, eles desempenharam papel fundamental nos processos de aprendizagem transformados pela Covid-19, em especial para níveis escolares mais baixos e/ou para alunos com necessidades especiais (Montero-Carretero *et al.*, 2021).

A ausência de apoio dos pais e dos professores aumenta o risco de exclusão do processo de aprendizagem implementado através do ensino remoto. Durante esse ensino, as barreiras linguísticas desempenharam um importante papel. Muitos alunos com a primeira língua diferente da língua de instrução escolar enfrentaram o problema de não compreender as tarefas da aula ou de não poderem utilizar uma plataforma de aprendizagem devido a barreiras linguísticas. Além disso, alguns pais não tinham as habilidades escolares necessárias para apoiar seus filhos, conseqüentemente, a comunicação com a escola e com os professores também falhou muitas vezes devido a barreiras linguísticas (Shaw; Shaw, 2021).

Os pais mencionaram outras áreas problemáticas, além das barreiras linguísticas. Em estudo realizado, eles mencionaram três problemas: materiais inadequados ou não adaptados às necessidades ou níveis de aprendizagem das crianças; falta de acessibilidade aos materiais e às plataformas de aprendizagem em uso; falta de apoio do professor. Muitos materiais oferecidos não foram projetados de forma inclusiva, na medida em que os pais descobriram que faltava diferenciação dentro dos materiais (Shaw; Shaw, 2021).

Essa falta de apoio é corroborada por um estudo italiano, em que apenas 16% dos pais entrevistados relataram que seus filhos receberam o suporte necessário da escola durante seu fechamento. Em contraste, 38% dos pais retrataram apoio parcial; enquanto cerca de 45% afirmaram que seus filhos não receberam nenhuma assistência. Muitos pais sentem que seus filhos "saíram do radar e não estão sendo educados – ou não com o mesmo padrão que seus pares que não têm deficiência". No entanto, os pais também fizeram sugestões e recomendações, em particular, mencionaram a necessidade de materiais didáticos melhores, adaptados às necessidades e ao estágio de desenvolvimento e equipados com soluções para apoiar os pais (Pastori *et al.*, 2021).

Além disso, os centros de aconselhamento também foram mencionados como uma possível medida futura de apoio. Percebe-se que os pais de pessoas com deficiência querem que os professores demonstrem mais apoio e interesse na aprendizagem de seus filhos: considerando o objetivo desta pesquisa, pode-se dizer que o apoio e a orientação do professor em relação à educação de alunos com necessidades especiais é crucial, vital e necessário (Pastori *et al.*, 2021).

#### 2.6.4 A situação especial dos alunos vulneráveis à exclusão

O fechamento de escolas e a mudança para o ensino remoto como resultado da pandemia de Covid-19 exacerbaram ainda mais as desigualdades existentes nos sistemas educacionais dos países. Os alunos vulneráveis, em particular, foram confrontados com problemas muito maiores como resultado da mudança para o ensino remoto, mostrando que o fechamento das escolas expôs esses estudantes a novas vulnerabilidades. Assim, independentemente do ciclo de estudos que frequentavam, os alunos passaram a ter, em média, menos tempo dedicado à aprendizagem curricular, sendo obrigados a ficar em casa, por vezes com pouca ou nenhuma condição para aprender e sem apoio para estudar.

Esses estudantes no centro do discurso têm menos acesso a materiais digitais relevantes como *laptop*, computador, acesso à internet de qualidade; sem condições físicas para trabalhar em casa, por exemplo, espaço silencioso para estudar e/ou uma mesa; além do apoio dos pais, falta-lhes familiaridade com os recursos digitais, capital sociocultural das famílias, nutrição, entre outros. Um estudo da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD, 2021) identificou diferentes grupos de alunos vulneráveis em relação à pandemia de Covid-19:

- Alunos com necessidades especiais (cognitivas, físicas, sociais, emocionais);
- Alunos incapazes de acessar a aprendizagem;
- Alunos que estão desengajados com a escolaridade, ausentes ou foram considerados em risco de evasão;
- Estudantes com origens socioeconomicamente desfavorecidas;
- Estudantes em risco de violência doméstica, abuso infantil e negligência infantil;
- Estudantes com diferentes origens linguísticas/culturais;
- Estudantes deslocados (OECD, 2021, p. 74).

Diante disso, para alunos vulneráveis, completar regularmente as tarefas e assistir consistentemente às aulas era um problema. As desigualdades e desvantagens foram particularmente exacerbadas pela introdução de tecnologias digitais no processo de ensino-aprendizagem. Os alunos individuais que não tinham acesso a essas tecnologias não podiam participar de nenhuma aula *on-line* que fosse ser oferecida. Alguns países tentaram superar o problema das tecnologias digitais e recorreram a métodos mais tradicionais. Por exemplo, entregar a lição escolar aos alunos em casa ou fazer a retirada na instituição uma vez por semana (Yazcayir; Gurgur, 2021).

A educação presencial nas escolas antes da Covid-19 forneceu a muitos alunos com necessidades especiais os materiais de aprendizagem e o apoio de que precisavam. Com a

ausência dessas condições, muitos educandos e seus pais foram obrigados a lidar sem esses apoios em casa. O desenho de processos de aprendizagem para alunos com deficiência mostrou-se mais difícil no contexto do ensino remoto. Nesse contexto, tanto os pais quanto os professores observaram que muitas vezes faltava um desenho adequado e diferenciado do conteúdo de aprendizagem: "as tarefas que recebem não são adaptadas a cada aluno, por exemplo, as necessidades especiais não são levadas em conta" (Blikstad-Balas *et al.*, 2021, p. 194).

De acordo com Yazcayir; Gurgur (2021, além da falta de materiais diferenciados, pais de alunos com necessidades especiais citaram os seguintes problemas com o ensino remoto: falta de cooperação entre alunos, professores e pais; sem acesso à internet ou a um computador; falta de adaptação do aluno à situação de aprendizagem alterada, por exemplo, falta de motivação; problemas psicossociais, como a falta de contato com outras pessoas; mudança de rotina, dentre outros. Ao final, todos os pais participantes consideraram o ensino remoto ineficiente para seus filhos.

Nesse sentido, ressalta-se que a mudança de exigências no sistema educativo em consequência da Covid-19 exigiu o estabelecimento de estruturas de enquadramento flexíveis, que se refletem nas áreas da avaliação, dos currículos e da adaptação da aprendizagem para o ensino híbrido, entre outras. A avaliação dos resultados de aprendizagem dos alunos é outro problema no contexto do ensino remoto. O acesso desigual a materiais, recursos e aulas ministradas digitalmente causa diferenças que precisam ser levadas em conta. Um professor afirmou que "a avaliação tradicional não pode funcionar com o ensino remoto", segundo Montero-Carretero *et al.* (2021, p. 18).

Isso destaca a necessidade de desenvolver métodos de avaliação alternativos, pois uma modificação nos métodos de ensino e aprendizagem deve resultar em mudança nos padrões de avaliação e, eventualmente, no currículo. Avaliar o desempenho dos alunos é importante em muitos países e precisou ser reconsiderado à luz da pandemia. A avaliação tem sido usada para determinar o progresso educacional e permitir que os alunos completem a escolaridade obrigatória, mas também é uma ferramenta relevante para monitorar os processos de aprendizagem e, assim, identificar sua perda. Por exemplo, em uma pesquisa, os professores enfatizaram a necessidade de ferramentas para analisar a aprendizagem ou monitorar as atividades e os resultados do aprendizado *on-line*, a fim de acompanhar o rendimento dos alunos (Magi, 2021).

De acordo com Magi (2021), enquanto alguns países, como França, Alemanha, Dinamarca, Estônia e Itália, utilizavam avaliações padronizadas em todos os níveis escolares, na maioria dos outros países cabia aos professores realizar tais avaliações dentro de suas turmas (OECD, 2021b). Em geral, os exames eram frequentemente adiados ou completamente cancelados; quando eram realizados, o conteúdo era repetidamente alterado ou a modalidade de exame era adaptada. Na Lituânia, por exemplo, algumas avaliações finais foram realizadas *on-line*. Foram igualmente introduzidas formas alternativas de prova e acompanhamento da aprendizagem na França, Letônia, Polónia, Rússia e Países Baixos. Na Estônia também há um claro movimento em direção à avaliação formativa, onde os professores atribuem um foco central ao *feedback* e descrevem o progresso do aluno, em vez de simplesmente dar notas.

Dessa forma, exames padronizados devem ser evitados por causa da individualidade do aluno, como a pandemia de Covid-19 e as mudanças associadas mais uma vez destacaram. O conteúdo das avaliações também deve ser fortemente questionado, uma vez que a autonomia e a autossuficiência dos alunos não desempenham qualquer papel nisso, embora essas sejam as competências de que necessitam na sua vida educativa e profissional (Magi, 2021).

Na formação e aprendizagem profissionais, a abertura da sala de aula através de abordagens de aprendizagem mista também tem um elevado potencial para experiências de aprendizagem melhores e mais práticas. Os espaços utilizados não precisam ser reais, mas podem ser baseados em novas tecnologias computacionais. O ensino híbrido pode ser entendido como uma visão para o futuro de um sistema escolar mais equitativo, inclusivo e resiliente. Ele é definido como a combinação de diferentes ferramentas de aprendizagem e, como tal, é muito propício à implementação da educação inclusiva: o conceito de ensino híbrido apoia a adaptação do *design* de aprendizagem para diferentes grupos de alunos com diferentes necessidades (Couper-Kenney; Riddell, 2021).

As abordagens de aprendizagem combinada facilitam o desenvolvimento de competências amplas, devido à variedade de tarefas e ferramentas de aprendizado que podem englobar. A utilização da tecnologia digital, incluindo a ligação de dispositivos em linha, pode facilitar a interação do aluno com outros estudantes, com programas de aprendizagem e com outras fontes de informação, além de apoiar seu ensino e aprendizagem presenciais em diferentes ambientes. Logo, a aquisição de competências digitais e de dados pode ser facilitada por abordagens de conhecimento misto. Em particular, a flexibilidade do ensino híbrido o torna benéfico para a implementação de um sistema escolar inclusivo, permitindo que os alunos em

áreas rurais ou aqueles que são impedidos de frequentar a escola por outras razões sejam mais ativamente envolvidos em oportunidades de aprendizagem (Magi, 2021).

Por último, uma abordagem de aprendizagem combinada poderia reduzir a discriminação existente nos sistemas educativos. Por exemplo, em uma entrevista, uma mãe relatou que foi forçada a retirar seus filhos da escola alguns meses antes da pandemia de Covid-19 porque lhe disseram que não era possível educá-los *on-line*. Alguns meses depois, o aparentemente impossível tornou-se a norma. Para implementar o ensino híbrido de uma forma verdadeiramente benéfica e, assim, cumprir a visão de um sistema educativo mais equitativo, inclusivo e resiliente, deve ser garantido o acesso de todos os alunos aos recursos necessários. Isso não significa apenas recursos digitais e internet. O acesso a recursos não digitais também pode muitas vezes ser uma barreira em famílias socioeconomicamente desfavorecidas. Assim, uma direção futura semelhante e possível é estabelecer uma modalidade de ensino híbrido, por exemplo, o Quadro Curricular de Ensino Híbrido para Escolas (Couper-Kenney; Riddell, 2021).

A implementação do ensino híbrido requer três pilares fundamentais: coerência, flexibilidade e personalização. A coerência aborda tanto a sequência linear dos conteúdos de aprendizagem como a necessidade de integração interdisciplinar para promover o desenvolvimento de competências intercurriculares. Um currículo híbrido deve, pois, atender a esses requisitos e ser desenhado de forma interdisciplinar e integrativa. A flexibilidade aborda a necessidade de adaptar os processos de aprendizagem a necessidades ou situações específicas. Um currículo centrado nas competências e nos processos de aprendizagem e não nos conteúdos de aprendizagem permitiria essa flexibilidade, uma vez que os métodos de ensino e aprendizagem podem ser livremente escolhidos e os objetivos de aprendizagem podem ser definidos de acordo com a situação. A personalização da aprendizagem refere-se à mudança de abordagens e processos de aprendizagem generalizados para processos individualizados adaptados às necessidades de cada pessoa. O ensino híbrido poderia ser uma forma de responder às mudanças nas demandas dos processos educacionais em tempos de crise (OECD, 2021b).

Além disso, os formatos híbridos também funcionam particularmente bem para a formação contínua de professores. Durante a pandemia de Covid-19, muitos cursos de capacitação foram realizados digitalmente (OECD, 2021b). Dessa forma, a formação híbrida é mais fácil de combinar com as necessidades profissionais dos professores, pode ser menos dispendiosa e permite a integração de pessoas externas ou conteúdos de aprendizagem na formação.

Estimativas recentes de pobreza de aprendizagem sugerem que 42,2% das crianças de 10 anos no Brasil não entendem um texto apropriado para a idade e a pandemia de COVID-19 deteriorou ainda mais esse cenário. O Banco Mundial estima que o encerramento de escolas devido à Covid-19 aumentou a pobreza de aprendizagem em 2,6%, atingindo 44,8% das crianças. Porém, as consequências são mais profundas que prejudicar as competências fundamentais e a aprendizagem em outras disciplinas. No curto prazo, as mesmas estimativas mostram que a proporção de crianças não matriculadas na escola aumentou 0,1%, no caso das crianças em idade de frequentar o ensino primário. Em outros termos, a pandemia retrocedeu o equivalente a um ano do progresso recente na educação no Brasil (Camacho *et al.*, 2020).

No cenário pandêmico, os 26 governos estaduais determinaram o fechamento de escolas no Brasil para o ensino presencial, afetando mais de 35,2 milhões de crianças e adolescentes, cerca de 17% da população do país. A esmagadora maioria desses alunos depende do público e, para essas crianças, especialmente aquelas que vivem em situação de vulnerabilidade, o fechamento presencial das escolas também resultou no aumento da fome e das deficiências nutricionais, dada a ausência de merenda escolar, e no aumento do desemprego em comunidades já desprotegidas antes da pandemia, agravando ainda mais as disparidades sociais. Assim, embora o fechamento das escolas efetivamente reduza a transmissão do vírus, o MEC não coordenou um esforço em larga escala para garantir a educação, o que agravou as desigualdades pré-existentes. Logo, os programas de ensino remoto foram implementados com considerável atraso e pouca atenção para garantir o acesso à educação (Camacho *et al.*, 2020).

No Brasil, 81% dos domicílios têm acesso à internet e, entre eles, 60% dependem do celular para acesso digital. As medidas de mitigação decretadas pelo governo federal durante a reabertura das escolas foram mínimas. De fato, o protocolo de segurança do governo federal de outubro de 2020 para atividades educacionais presenciais é menos rigoroso que a maioria dos protocolos estaduais e municipais. Até fevereiro de 2021, apenas 56% das capitais e 49% dos 26 estados brasileiros publicaram um plano de mitigação estruturado com protocolos de reabertura. A subdivisão das turmas escolares em grupos, em que o atendimento presencial por turma é rotativo, reduz a ocupação das salas de aula e serve como uma ferramenta eficiente para isolar contatos em um surto de infecção. Entretanto, essa medida de mitigação foi proposta por 12% das capitais e 44% dos governos estaduais. Apenas dois dos 26 estados e 4 das 26 capitais obrigam os contatos a serem testados em seus protocolos (Frutuoso *et al.*, 2022).

Essa testagem de casos sintomáticos é apenas recomendada e não exige quarentena obrigatória da turma ou do grupo. Devido à qualidade desses protocolos, aos investimentos reduzidos e ao atraso no planejamento direcionado à preparação das escolas para o ensino presencial no contexto da pandemia, incluindo a baixa prioridade direcionada à vacinação de professores e alunos, os estudantes brasileiros retomaram o ensino presencial em um ambiente escolar desprotegido. Os brasileiros mais jovens também foram negligenciados em termos de vigilância da pandemia (Novai; Mendonça, 2021).

Em outubro de 2021, o Ministério da Saúde anunciou o Plano Nacional de Testagem com um protocolo revisado para incluir testes rápidos de fluxo lateral e testes RT-PCR no sistema público de saúde. Com mais de 18 meses após a detecção da transmissão comunitária do SARS-Cov-2, nenhuma orientação sobre os esforços de testagem foram dirigidos às crianças, indicando uma abordagem de teste de antígeno destinada apenas a crianças em cenários de surto de Covid-19 em ambientes escolares especificada foi publicada. O principal resultado dessa ausência de estratégias de vigilância voltadas para crianças foi o elevado número de casos, internações e óbitos por Covid-19 no Brasil (Novai; Mendonça, 2021).

Segundo Frutuoso *et al.* (2022), no Brasil, menos de um quarto de todos os alunos dedicaram 3 horas ou mais por dia às atividades escolares em 2020, mostrou um estudo realizado por várias organizações não-governamentais. Quase 5% dos alunos do ensino primário e mais de 10% dos alunos do ensino secundário relataram em janeiro de 2021 que tinham abandonado a escola. Antes da pandemia, 4,1 milhões de estudantes no Brasil não tinham acesso à internet. Há poucas chances de que essa situação melhore sem apoio federal.

O Ministério da Educação não fez uso do dinheiro disponível no orçamento em projetos que poderiam ter ajudado a minimizar as consequências da pandemia, sendo que possuía autoridade legal para coordenar a política educacional nacional e fornecer financiamento adicional para a educação aos estados e municípios. No entanto, pouco fez para cumprir a sua responsabilidade de coordenação com estados e municípios para reduzir as desigualdades durante a pandemia. Sendo assim, eles enfrentaram, principalmente, problemas de adaptação de atividades para ensino remoto e na adaptação de atividades para alunos com acesso limitado ou inexistente à internet, bem como de implementação de protocolos de saúde e outras medidas necessárias para reabrir escolas com segurança (Gurgel *et al.*, 2020).

O Direito Internacional dos Direitos Humanos garante que todas as crianças tenham acesso à educação, mesmo em tempos de emergência. O Brasil precisa urgentemente colocar

crianças e adolescentes no centro de sua estratégia de recuperação e priorizar esforços para garantir a educação para todos. Para cumprir as obrigações internacionais do Brasil em matéria de direitos humanos, a *Human Rights Watch* e o Todos Pela Educação recomendam especificamente que o governo federal, por meio do Ministério da Educação e em conjunto com governadores e prefeitos, adote as seguintes medidas (Santos; Oliveira; Oliveira-Cardoso, 2020): Alocar recursos estrategicamente para garantir o acesso à educação para crianças historicamente em risco de exclusão da educação, incluindo crianças negras e indígenas, bem como aquelas que vivem em áreas rurais e outras cuja educação foi particularmente afetada durante a pandemia.

Envidar esforços vigorosos para garantir que as vacinas estejam disponíveis para todos e continuar os esforços para tornar as vacinas disponíveis e acessíveis aos profissionais da educação em todo o país, inclusive com sensibilização direcionada para professores em comunidades marginalizadas;

Garantir que existam indicadores claros de quando o encerramento presencial das escolas pode ser justificado pelo risco de transmissão do coronavírus e definir parâmetros objetivos e baseados em evidências para orientar as decisões de reabertura das escolas;

Apoiar estados e municípios, especialmente os mais vulneráveis economicamente, no fornecimento às escolas de equipamentos de proteção individual suficientes e relevantes para todos os alunos e funcionários, informações sobre a Covid-19 e recursos para fornecer melhor ventilação e executar protocolos de limpeza e higiene; Apoiar estados e municípios para avaliar as lacunas de aprendizagem e as perdas causadas pelo fechamento prolongado de escolas e para atender às necessidades de colmatar as lacunas;

Adotar medidas para fornecer uma internet acessível e fiável, incluindo medidas específicas para fornecer acesso gratuito e equitativo – e dispositivos capazes de apoiar conteúdos educativos básicos – para crianças que ainda não podem frequentar aulas presenciais (Santos; Oliveira; Oliveira-Cardoso, 2020).

Realizar comunicações nacionais de "regresso às aulas" e campanhas de sensibilização em massa, para um regresso faseado, seguro e eficaz às instituições, nas comunidades, para persuadir as crianças que estiveram fora da escola – seja devido à pandemia ou por outras razões – a regressarem. Além disso, é importante que as escolas se envolvam em atividades de divulgação intensiva junto das crianças e dos seus cuidadores para fornecer qualquer apoio de que necessitam para continuar ou retomar os seus estudos, além de identificar os alunos que não regressam às aulas presenciais ou que abandonam as aulas ou que não frequentam regularmente (Gurgel *et al.*, 2020).

## **2.7 A elaboração dos planos de retorno às atividades presenciais**

Os governos reabriram as escolas para o ensino presencial e híbrido no segundo semestre de 2020 e no 1º semestre de 2021. A reabertura das escolas ocorreu quando a

transmissão comunitária continuava em níveis elevados e a variante Gamma do SARS-CoV-2 estava se espalhando rapidamente pelo país. Com fundamento nas Resoluções CNE/CP nº 2/2019 e nº 1/2021 e em colaboração com as secretarias estaduais e municipais ligadas à escola, em 2021 foi sugerido uma lista inicial de procedimentos a serem adotados antes do retorno das atividades presenciais:

- Atualizar a lista de todos os envolvidos na instituição educacional, incluindo profissionais da educação e alunos, com seus respectivos contatos;
- Revisar o processo de elaboração do Plano de Retorno das atividades presenciais, destacando seus pontos principais;
- Avaliar e determinar se o retorno será gradual ou total para os alunos, considerando também a possibilidade de ensino híbrido ou remoto para determinadas séries ou etapas;
- Analisar as condições físicas e estruturais do ambiente escolar para garantir a retomada das aulas presenciais, assim como as atividades administrativas e de serviços gerais (manutenção e limpeza);
- Avaliar a adequação da ventilação nos espaços da escola;
- Verificar as condições de trabalho dos profissionais da educação, garantindo a disponibilidade de Equipamentos de Proteção Individual (EPIs) para todos, inclusive para aqueles envolvidos em recepção, manutenção e limpeza;
- Assegurar a higiene de todos os espaços, fornecendo água, sabonete e álcool em gel 70% para todos;
- Definir métodos para garantir a frequência adequada da limpeza dos ambientes, incluindo o suprimento de produtos de limpeza e materiais descartáveis, além da disponibilidade de equipe suficiente para o trabalho;
- Decidir sobre o processo de alimentação dos alunos, considerando a possibilidade de realização nas salas de aula ou em cantinas/refeitórios, garantindo espaço suficiente para o distanciamento, possíveis revezamentos de horários e organização da distribuição de alimentos.
- Estabelecer mecanismos de monitoramento do cumprimento das medidas sociais e sanitárias;
- Avaliar a viabilidade de realizar treinamento e capacitação para a comunidade acadêmica;
- Verificar a presença de equipes preparadas para conduzir ações contínuas de sensibilização dos estudantes, pais ou responsáveis (Brasil, 2021).

Antes do início das atividades na escola, foi necessário analisar a situação dos profissionais da instituição e realizar uma triagem dos alunos, considerando a atuação conjunta com profissionais da saúde, como Unidades Básicas de Saúde. Para os indivíduos considerados de risco, como aqueles com condições médicas específicas (como doenças crônicas, dentre outras), estratégias para atividades não presenciais foram adotadas. Foi fundamental também estabelecer uma comunicação eficaz com as famílias sobre o retorno às aulas presenciais, permitindo a continuidade do atendimento escolar remoto, quando acordado previamente (Brasil, 2021)<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> O Ministério Público dos Estado teve forte atuação no retorno às aulas, seja para exigir os protocolos sanitários, seja mesmo para impulsionar a abertura das escolas. No Rio Grande do Sul, um documento assinado pelos titulares

No contexto do estado de calamidade pública que afetou o ano letivo, apenas cerca de 10% das escolas em áreas rurais, indígenas e quilombolas possuíam acesso à internet. Isso impediu o uso de tecnologias de ensino à distância, reforçando a necessidade de abordagens diferenciadas e comunitárias pelos sistemas de ensino. Foi recomendado pelo Ministério da Saúde e da Educação que as instituições escolares acolhessem e reintegrassem socialmente professores, alunos e suas famílias como forma de superar os impactos psicológicos do período de isolamento social. Portanto, programas de formação contínua poderiam ser desenvolvidos para preparar os professores, incluindo capacitação para atividades remotas e ensino híbrido (Brasil, 2021).

Dessa maneira, professores e profissionais de saúde poderiam oferecer capacitação para toda a comunidade escolar, com foco nas medidas a serem adotadas no retorno às aulas, incluindo trocas de experiências e reflexões sobre o período de isolamento. Sendo, pois, necessário instruir todos os envolvidos na implementação adequada das medidas de higiene e segurança, além de realizar ações permanentes de sensibilização dos estudantes, pais e responsáveis (Brasil, 2021b).

A capacitação deveria ser iniciada pelas equipes de limpeza, manutenção, alimentação e atendimento ao público, garantindo a higienização correta do ambiente escolar antes do início das atividades presenciais. Sendo importante ainda, o fornecimento de Equipamentos de Proteção Individual (EPIs) apropriados para esses profissionais antes do treinamento. Além das medidas gerais de prevenção, como o uso obrigatório de máscara e a higiene regular das mãos.

Evitar contato físico, cumprimentar sem apertos de mãos, beijos ou abraços.

Manter distância mínima de 1 metro.

Não compartilhar objetos pessoais ou materiais didáticos.

Priorizar refeições empratadas ou adotar barreiras físicas em refeitórios para evitar contaminação dos alimentos.

Evitar compartilhar celulares e higienizá-los com frequência (Brasil, 2021).

---

das Promotorias de Justiça Regionais de Educação (Preducs), emitido em 5 de maio, apresenta sugestões ao governo do Estado sobre o retorno às aulas presenciais nas redes públicas e privadas, considerando a necessária conciliação entre o direito à educação de qualidade e o direito à saúde devido à pandemia da Covid-19. O documento defende a não distinção entre escolas públicas e privadas, desde que observados critérios estaduais e protocolos sanitários rigorosos. A sugestão considera o Decreto Estadual 15.433/2020, que suspendeu as aulas em todos os estabelecimentos de ensino do Estado, e manifesta preocupação com a antecipação do retorno para instituições privadas, destacando a complexidade dos protocolos sanitários e pedagógicos necessários. O documento foi apoiado pela Federação dos Municípios do Rio Grande do Sul (Famurs), pela União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime/RS) e pela União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação do Rio Grande do Sul (UNCME-RS) Disponível em: [Coronavírus: Promotorias Regionais de Educação se posicionam sobre retorno das atividades presenciais nas escolas gaúchas \(mprs.mp.br\)](https://www.mprs.mp.br/portal/ver-noticia/Coronavirus-Promotorias-Regionais-de-Educacao-se-posicionam-sobre-retorno-das-atividades-presenciais-nas-escolas-gauchas). Acesso em 29 de maio de 2024.

Além das medidas gerais de segurança sanitária para garantir um ambiente saudável e de baixo risco para a comunidade escolar, foi necessário:

- Elaborar um Plano de Retorno das atividades presenciais, considerando diretrizes da Secretaria de Educação, com avaliação da capacidade da instituição para receber alunos e profissionais.
- Determinar a quantidade de alunos por sala de aula, respeitando o distanciamento mínimo.
- Identificar parceiros para ações que demandem outros espaços, como aulas e ações de saúde básica.
- Verificar o suprimento adequado de máscaras e itens de segurança.
- Identificar entidades próximas que possam auxiliar no retorno, como instituições de ensino superior para suporte em saúde e nutrição.
- Coordenar com a Atenção Primária à Saúde para referenciar e acompanhar casos de saúde dos profissionais da educação ou estudantes.
- Organizar equipes com horários escalonados, respeitando o distanciamento.
- Planejar a rotina de limpeza, incluindo utensílios, e manter portas e janelas abertas sempre que possível para ventilação.
- Providenciar comunicação visual de promoção à saúde e prevenção de riscos, além de aferição de temperatura e horários escalonados para evitar aglomerações.
- Estabelecer protocolos de higienização e desinfecção, inclusive de áreas de difícil limpeza como parquinhos.
- Realizar estratégias de orientação sobre prevenção da Covid-19, higiene e identificação de sintomas (Brasil, 2021b).

Após a capacitação das equipes e preparo com limpeza e EPIs, em 2020, o Conselho Nacional de Educação editou a Resolução CNE/CP nº 2/2021, que institui Diretrizes Nacionais orientadoras para a implementação de medidas no retorno à presencialidade das atividades de ensino e aprendizagem e para a regularização do calendário escolar. O retorno das aulas presenciais iniciou de forma híbrida com alunos do 1º ao 5º ano do Ensino Fundamental I, do 6º ao 9º ano do Ensino Fundamental II e EJA (Educação de Jovens e Adultos). O ensino híbrido, com aulas presenciais e remotas, ocorreu da seguinte forma: uma semana presencial com 50% do quantitativo de cada turma e os outros 50% em aulas remotas com carga horária de 4h por dia, acontecendo 3h aulas presenciais e 1h aula para planejamento das aulas remotas (atividades impressas para os alunos que estão em casa). Porém cada escola se adequou de acordo com o quantitativo das turmas, o espaço das salas de aula e a rota dos transportes escolares para os alunos da zona rural (Brasil, 2022).

Em 2022 o CNE destacou a importância de priorizar o retorno às aulas presenciais e às atividades educacionais em todo o país, devido aos déficits de aprendizagem observados desde 2020. Contudo, ressaltando a necessidade absoluta de medidas temporárias para garantir a segurança das comunidades escolares, incluindo estudantes, professores, funcionários e suas famílias, bem como da sociedade em geral. Os sistemas de ensino federal, estaduais, municipais e do Distrito Federal, juntamente com redes e instituições de todos os níveis educacionais, tanto

públicos quanto privados, deveriam considerar a aplicação das leis em consonância com as normas pelas autoridades competentes. Isso foi essencial para organizar as atividades escolares e cumprir os calendários e programas educacionais no início do primeiro semestre de 2022 (Brasil, 2022)<sup>17</sup>.

Esses sistemas educacionais foram responsáveis por estabelecer critérios para decidirem sobre uma eventual necessidade de suspender temporariamente as aulas presenciais novamente, mesmo que parcialmente. Além disso, considerou-se a possibilidade de ajustar o calendário, especialmente em relação à organização, realização ou programação das atividades acadêmicas e escolares. Por fim, as redes, sistemas de ensino e instituições educacionais, em todos os níveis e modalidades de aprendizagem, seguiram as diretrizes determinadas na Resolução CNE/CP nº 2 de 5 de agosto de 2021, especificamente nos artigos 2º e 11, no que se refere ao planejamento do retorno às atividades escolares ou acadêmicas em 2022 (Brasil, 2022).

Art. 2º A volta às aulas presenciais deve ser imediata nos diferentes níveis etapas, anos/séries e modalidades, após decisão das autoridades competentes, observando os protocolos produzidos pelas autoridades sanitárias locais e pelos órgãos dos respectivos sistemas de ensino.

§ 1º Tomadas as medidas de segurança determinadas e regulamentadas pelas autoridades locais, os sistemas de ensino, as Secretarias de Educação e suas instituições escolares, conforme as circunstâncias, definirão o calendário de retorno.

§ 2º O reordenamento curricular deve possibilitar a reprogramação dos calendários escolares de 2021 e 2022, cumprindo de modo contínuo os objetivos de aprendizagem e desenvolvimento de cada fase, etapa, ano/série, nível e modalidade.

§ 3º Devem ser especialmente planejadas as atividades dos professores, presenciais e não presenciais, em função do retorno dos estudantes ao ambiente escolar.

§ 4º O retorno às aulas presenciais deve contemplar as especificidades e as necessidades de cada fase, etapa e nível, bem como de cada modalidade de educação e ensino, devendo ser especificamente planejadas as atividades das escolas indígenas, quilombolas, do campo e de ribeirinhos, considerando suas características próprias, o respeito a suas culturas e políticas de superação, das dificuldades de acesso, bem como as de jovens e adultos em situação de privação de liberdade, atendidas a legislação e normas pertinentes.

§ 5º Deve ser oferecido atendimento remoto aos estudantes de grupo de risco ou que testem positivo para a Covid- 19.

---

<sup>17</sup> Houve estados, onde foi necessária a intervenção judicial: Em 6 de abril de 2021, o Ministério Público do Rio Grande do Norte (MPRN) solicitou, por meio de ação civil pública, que o governo estadual autorize o retorno das aulas presenciais em todos os níveis da educação básica. A solicitação abrange tanto instituições públicas quanto privadas e propõe que o retorno seja realizado de forma híbrida, gradual, segura e facultativa. O pedido dos dez signatários do documento está fundamentado no entendimento de que a educação é uma atividade essencial e, portanto, não pode ser interrompida por longos períodos. Disponível em: [MPRN elabora ação para exigir volta das aulas presenciais \(uol.com.br\)](https://www.mprn.org.br/pt-br/assessoria-comunicacao/2021/04/06/mprn-elabora-acao-para-exigir-volta-das-aulas-presenciais-uol-com-br). Acesso em 30 de maio de 2024.

Art. 11. No âmbito dos sistemas de ensino federal, estaduais, distrital e municipais, bem como nas secretarias de educação e nas instituições de Educação Básica e de Educação Superior, públicas, privadas, comunitárias e confessionais, as atividades pedagógicas não presenciais de que trata esta Resolução poderão ser utilizadas para o cumprimento do aprendizado vinculado ao planejamento curricular, visando à integralização da carga horária das atividades pedagógicas, quando necessário ao atendimento das medidas para o enfrentamento da pandemia da Covid19 e as condições de contágio, estabelecidas em protocolos de biossegurança.

Parágrafo único. As atividades pedagógicas não presenciais poderão, ainda, ser utilizadas de forma integral ou parcial nos casos de suspensão das atividades letivas presenciais por determinação das autoridades locais, ou de condições sanitárias locais de contágio que tragam riscos à segurança da comunidade escolar quando da efetividade das atividades letivas presenciais (Brasil, 2022, p. 1-2).

Entretanto, como o tempo de escolas fechadas já era muito grande, um dos maiores do mundo, em oposição a shows, festas, bares, shoppings, que já tinham funcionamento normal, a pressão pela reabertura das escolas, evidenciando a prioridade das crianças e dos adolescentes estabelecida na Constituição Federal e no Estatuto da Criança e do Adolescente, foi imensa e chegou, em alguns casos, a ser judicializada<sup>18</sup>.

## **2.8 As estratégias de busca ativa: Não deixar ninguém para trás**

"Não deixar ninguém para trás" (LNOB - *Leave no one behind*) é a promessa central e transformadora da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e dos seus Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Representa o compromisso inequívoco de todos os Estados-Membros da ONU em erradicar a pobreza em todas as suas formas, acabar com a discriminação e a exclusão e reduzir as desigualdades e vulnerabilidades que abandonam as pessoas e minam o potencial dos indivíduos e da humanidade como um todo (Camolesi; Teixeira, 2015).

---

<sup>18</sup>Em 19 de janeiro de 2022, o Ministério Público do Estado de Roraima (MPRR), por meio da Promotoria de Justiça de Direito à Educação, recomendou à Secretaria de Estado de Educação, à Secretaria Municipal de Educação de Boa Vista e ao Sindicato das Escolas Particulares que mantenham o retorno às atividades educacionais presenciais, conforme inicialmente previsto. A recomendação sugere que, em caso de necessidade epidemiológica, todas as atividades não essenciais sejam suspensas primeiro. A Promotora de Justiça, Érika Michetti, enfatizou os prejuízos significativos para a aprendizagem, nutrição, socialização e saúde mental das crianças e adolescentes causados pelo ensino remoto durante a pandemia. A recomendação também estipula que todas as instituições devem seguir as políticas de prevenção e combate à Covid-19 determinadas pelo Ministério da Saúde e implementar planos de contingência para casos suspeitos ou confirmados de Covid-19 nas escolas Disponível em: [MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RORAIMA: MPRR recomenda que as redes de ensino público e particular mantenham as atividades presenciais](#). Acesso em 31 de maio de 2024.

A estratégia, conforme Camolesi e Teixeira (2015), não implica apenas chegar aos mais pobres, mas exige combater a discriminação e as crescentes desigualdades dentro e entre os países e as suas causas profundas. Uma das principais causas do abandono das pessoas são as formas persistentes de discriminação, incluindo a discriminação de gênero, que deixam indivíduos, famílias e comunidades inteiras marginalizados e excluídos. Baseia-se nos padrões normativos da ONU que são princípios fundamentais da Carta das Nações Unidas, do Direito Internacional dos Direitos Humanos e dos sistemas jurídicos nacionais em todo o mundo.

A LNOB exige que se concentre na discriminação e nas desigualdades – muitas vezes múltiplas e interligadas – que prejudicam a atuação das pessoas como detentoras de direitos. Muitas barreiras que as pessoas enfrentam no acesso a serviços, recursos e oportunidades iguais não são simplesmente acidentes do destino ou falta de disponibilidade de recursos, mas antes o resultado de leis, políticas e práticas sociais discriminatórias que deixam grupos específicos de pessoas cada vez mais para trás, de acordo com Bachtold (2016).

Para esse autor, a abordagem da ONU para não deixar ninguém para trás está definida no Quadro Compartilhado sobre "Não Deixar Ninguém para Trás: Igualdade e Não-Discriminação no Coração do Desenvolvimento Sustentável", aprovado pelo Conselho de Chefes de Executivo, em novembro de 2016. Isso inclui um quadro de ação partilhado para garantir que o Sistema das Nações Unidas coloque o imperativo de combater as desigualdades e a discriminação na vanguarda dos esforços das Nações Unidas, a fim de apoiar a implementação da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.

A operacionalização do compromisso com a LNOB em âmbito nacional requer uma abordagem abrangente com uma série de etapas, incluindo: a identificação de quem está para ser abandonado e por quê; identificar medidas eficazes para abordar as causas profundas; monitorar e medir o progresso; e garantir a responsabilização da LNOB. Além disso, garantir a participação livre, ativa e significativa de todas as partes interessadas, especialmente aquelas que ficaram para trás, é uma componente-chave de todas as etapas e fases da política, planeamento e programação da LNOB. O Guia Operacional sobre Não Deixar Ninguém para Trás fornece uma estrutura para:

Operacionalizar o compromisso da LNOB de não deixar ninguém para trás através de uma abordagem passo a passo.

Adaptar e utilizar ferramentas relevantes de todo o Sistema das Nações Unidas para avaliar quem é deixado para trás e por quê; sequenciamento e priorização de soluções; acompanhar e monitorar o progresso; e garantir o acompanhamento e a revisão.

Integrar esta metodologia na programação da ONU e no apoio político aos Estados-Membros (Gouvea, 2019).

A identificação das desigualdades e da discriminação exige a produção de provas e a recolha e desagregação de dados que vão além do gênero, da geografia e da idade, para incluir todos os motivos de discriminação proibidos pelo direito internacional, garantindo que todas as formas de discriminação e outras causas profundas das desigualdades sejam identificadas e abordadas. Dessa forma, a abordagem dos dados baseada nos direitos humanos ajuda a garantir que a utilização de dados e estatísticas é consistente com as normas e princípios internacionais de direitos humanos, incluindo a participação, a autoidentificação, a transparência, a privacidade e a responsabilização (Novai; Mendonça, 2021).

Segundo Gouvea (2019), a LNOB é um dos seis Princípios Orientadores do Quadro de Cooperação para o Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas, cujo artigo complementar sobre esses princípios fornece orientação às equipes nacionais das Nações Unidas acerca da aplicação da LNOB no contexto do Quadro de Cooperação. Quanto à Busca Ativa Escolar (BAE), representa uma abordagem inovadora, que combina tecnologia e metodologia para auxiliar municípios na identificação, reintegração e retenção de crianças e adolescentes que estão fora da escola. Essa iniciativa, promovida pelo Unicef em parceria com 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), visa recuperar e manter esses jovens nas salas de aula, incentivando seu aprendizado.

Por meio de avanços tecnológicos, o Unicef e seus parceiros conectam gestores de diversos setores públicos, como Educação, Saúde e Assistência Social, encorajando a formação de equipes interdisciplinares. Essas equipes trabalham na identificação das razões da exclusão escolar, buscando soluções para superar essas barreiras e reintegrar as crianças e adolescentes ao sistema educacional, visando à permanência e ao desenvolvimento acadêmico (Novai; Mendonça, 2021).

A plataforma BAE oferece um canal para que informações sobre crianças e adolescentes que se encontram fora do ambiente escolar sejam enviadas via internet, aplicativo móvel ou SMS. Equipes locais interdisciplinares são acionadas para realizar ações voltadas à matrícula, permanência e aprendizado desses indivíduos. No contexto da pandemia de Covid-19, foi elaborado o guia "Busca Ativa Escolar em Crises e Emergências", destinado a auxiliar governos estaduais e municipais na garantia do direito à educação durante situações de emergência, como pandemias, desastres naturais e outras crises. A BAE já obteve adesão de 3.500 municípios e

22 estados brasileiros. Entre 2018 e 2023, mais de 200 mil crianças e adolescentes foram reintegrados ao sistema educacional por meio dessa iniciativa (Unicef, 2023).

## **2.9 Os números da exclusão escolar: a evasão**

No Brasil, quase 400 mil crianças e jovens de 6 a 14 anos não estavam frequentando a escola em 2023. Os dados são da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), divulgada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Adicionalmente, há um considerável contingente de crianças e adolescentes enfrentando atrasos escolares, o que aumenta os riscos de exclusão e abandono do sistema educacional. Conforme o Censo Escolar de 2023, 5,4% dos alunos abandonaram a escola no último ano. Ainda que 94,6%, a maioria dos alunos, esteja na etapa escolar adequada para à faixa etária, o aumento do abandono acende um alerta para a educação no Brasil. A parcela de crianças na escola começou a cair a partir de 2019, até 2022, o volume de alunos foi de 97,1% para 95,2%, refletindo, até então, os efeitos da pandemia de Covid-19. Nesse contexto, atingiu o menor patamar da série ficando abaixo da meta de 95% dos alunos na escola, imposta pelo PNE.

A Pnad divulgou ainda que 9 milhões de estudantes não conseguiram terminar o Ensino Médio no Brasil em 2023<sup>19</sup>. Desses, 58,1% são homens e 41,9% são mulheres. A discrepância é maior entre a população negra: cerca de 71,6% dos alunos que desistiram de estudar são pretos ou pardos, enquanto o cenário é de 27,4% entre os brancos. Por região, a distância do parâmetro nacional é maior no Nordeste, onde apenas 45,6% completaram o ciclo do ensino básico, segundo o IBGE (2023).

De acordo com o Unicef (2021), 5 milhões de crianças entre 6 e 17 anos no Brasil não tinham acesso à educação em novembro de 2020, a pior situação em duas décadas. Mais de 4 milhões delas estavam matriculadas em escolas, mas não tiveram ensino remoto ou aulas presenciais em 2020. O fechamento de escolas afetou as crianças de forma desigual, com maior

---

<sup>19</sup> Um levantamento do Ministério do Trabalho divulgado em 28 de maio de 2024 revela um aumento no número de jovens entre 14 e 24 anos que não estudam, não trabalham e nem procuram emprego, totalizando 5,4 milhões no 1º trimestre de 2024. Desse grupo, cerca de 60% são mulheres, a maioria com filhos pequenos, e 68% são negros. O termo "nem-nem" refere-se a jovens que não estudam nem trabalham, incluindo aqueles que estão à procura de emprego, que somam 8,6 milhões. Esses dados foram apresentados por Paula Montagner, subsecretária de Estatísticas e Estudos do Trabalho, no evento "Empregabilidade Jovem" do Centro de Integração Empresa-Escola (CIEE), em São Paulo, e refletem os impactos contínuos da pandemia de Covid-19. Disponível em: [Cresce número de jovens que não estudam, não trabalham e nem procuram emprego, diz governo | Trabalho e Carreira | G1 \(globo.com\)](https://g1.globo.com). Acesso em 30 de maio de 2024.

impacto sobre crianças e adolescentes negros ou indígenas e aqueles provenientes de famílias de baixa renda, conforme mostram os dados (Couto; Eckhardt, 2023).

Nesse contexto, uma Comissão Parlamentar de Acompanhamento que examinou investimentos e despesas do Ministério da Educação em 2020 constatou que houve uma diminuição abrupta e inexplicável dos recursos federais em diferentes áreas da educação. Isso ocorreu no ano em que o orçamento federal da Educação deveria ser revisto para enfrentar estes novos desafios, como conectividade estudantil e implementação de protocolos de saúde.

É necessário iniciar ressaltando que, nas últimas décadas, o Brasil avançou lentamente garantindo o acesso de todas as crianças e adolescentes à educação. Segundo Couto e Eckhardt (2023), houve um crescimento modesto no número de meninas e meninos de 4 a 17 anos matriculados na escola no período de 2016 a 2019. No entanto, o acesso continuou sendo um problema no país, pois em 2019 quase 1,1 milhão de crianças e adolescentes em idade escolar estavam fora da escola, a maioria de 4 a 5 anos e de 15 a 17 anos. Essa situação atingiu principalmente aqueles que já viviam em situação de vulnerabilidade, por se tratar de garotas e garotos, na sua maioria, pretos, pardos e indígenas.

Os números também foram proporcionalmente maiores nas regiões Norte e Centro-Oeste do país. De cada 10 crianças e adolescentes que estavam fora da escola, 6 viviam em famílias com renda familiar de até 1/2 salário-mínimo *per capita*. Portanto, as desigualdades sociais identificadas em nossa sociedade foram refletidas pelas taxas de evasão escolar. Em seguida, veio a pandemia da Covid-19 (Couto; Eckhardt, 2023), que impactou e aprofundou severamente as situações de desigualdade e exclusão no país.

Devido à pandemia, as escolas tiveram de ser fechadas e aqueles que já estavam sendo excluídos foram retirados de seu direito à educação. Crianças que estavam matriculadas, mas não puderam participar das atividades escolares de casa – seja por falta de acesso à internet, agravamento da pobreza ou outros fatores – acabaram tendo negado seu direito ao aprendizado.

Conforme Couto e Eckhardt (2023), 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 era praticamente universalizada antes da pandemia. Os números são alarmantes e motivo de preocupação urgente, uma vez que o país corria o risco de retroceder mais de duas décadas na garantia de acesso à educação para todas as meninas e meninos. Por isso, a reabertura segura das escolas, era uma necessidade urgente quando se tratava de restaurar o direito à educação.

As faixas etárias mais impactadas pelas taxas fora da escola são crianças de 4 e 5 anos e adolescentes de 15 a 17 anos, haja vista a matrícula nessa idade ter se tornado obrigatória no Brasil em 2009, pela Emenda Constitucional nº 59, que previa prazo de implementação até 2016. Depois de 15 anos, ainda são os mesmos grupos com maiores índices de evasão escolar, indicando que o direito à Educação, conforme estabelecido em lei, não é uma garantia no país.

Com efeito, como os adolescentes de 15 a 17 anos deveriam está concluindo o Ensino Fundamental, as taxas de evasão nesse grupo provavelmente cairiam ao longo do tempo, mesmo sem a adoção de políticas que garantissem seu acesso e permanência no Ensino Médio. Portanto, essa faixa etária sofreu uma queda demográfica em todas as regiões brasileiras (FRM, 2022), o que não aconteceu com as crianças de 4 e 5 anos – em que, ao contrário, com exceção da região Nordeste, em todas as outras regiões ocorreu crescimento populacional entre 2016 e 2019.

Essas crianças e adolescentes que tiveram seu direito à educação negado têm uma classe social e uma cor. A vulnerabilidade enfrentada por indivíduos pobres pretos, pardos e indígenas no Brasil não é coincidência nem efeito de um processo histórico imprevisível ou incontrolável, mas sim resultado de escolhas que condenaram grande parcela da população à invisibilidade, ao abandono e ao silenciamento. Isso indica a urgência nos esforços a ser empreendidos pelo Poder Público – em âmbitos federal, estadual e municipal – para incluir todas as crianças e adolescentes na escola. Chama-se ainda atenção para as necessidades de políticas públicas que devem ser adotadas em cada região, estado e no Brasil como um todo (Ferraro; Ross, 2017).

Destarte, manter as crianças fora da escola não só contraria a legislação vigente, como lhes rouba o direito ao conhecimento sistematizado, impede o desenvolvimento de habilidades e valores necessários à socialização e, em última instância, rouba-lhes a possibilidade de fazer escolhas no presente e no futuro. Esse contexto brasileiro reafirma a vulnerabilidade da população nas faixas etárias de 4 e 5 anos e 15 a 17 anos e reflete a ineficiência das políticas públicas na garantia de um direito humano fundamental.

A situação de pandemia identificada em 2019 foi suficiente para mobilizar lideranças, profissionais da educação em todos os níveis de gestão, crianças, adolescentes, famílias e a sociedade como um todo para exigir a inclusão de todas as crianças na escola. Porém, o agravamento dessa situação em 2020 foi alarmante e exigiu medidas urgentes (FRM, 2022).

Em âmbito mundial, o encerramento das escolas juntamente com a perda de rendimentos e de empregos por parte das famílias, praticamente conduziu a uma taxa de abandono escolar

mais elevada, a mais trabalho infantil, a uma maior insegurança alimentar e a uma maior exposição das crianças à violência e à exploração, como afirma o Fundo Educacional, Científico das Nações Unidas e Organização Cultural (UNESCO, 2020).

Segundo o IBGE, 16,6% das crianças e adolescentes que viviam em domicílios com renda *per capita* de até meio salário-mínimo não tinham acesso à educação, enquanto entre os agregados familiares com rendimentos familiares *per capita* de 4 ou mais salários, a porcentagem era de apenas 3,9%. Além disso, 46,7% das crianças que não tiveram acesso à educação no ano de 2021 viviam nas regiões Norte e Nordeste do Brasil, economicamente marginalizadas (Brasil, 2022).

### **2.10 Os impactos da pandemia sobre o orçamento da educação**

Garantir os direitos constitucionais à educação durante a pandemia é um desafio crucial, considerando a redução das políticas públicas e os cortes de verbas destinadas ao desenvolvimento educacional no país. Isso é exemplificado pela Emenda Constitucional nº 95/2016, que limita os gastos públicos em educação por vinte anos. Durante o período da pandemia, no ano de 2021, o governo federal bloqueou cerca de R\$ 2,7 bilhões do orçamento destinado à educação, marcando o maior bloqueio entre os ministérios (Araújo; Sá, 2022).

Os dados indicaram que, no acumulado dos anos 2020 e 2021, houve previsões de queda nas despesas educacionais vinculadas às receitas da União, estados e municípios. No cenário mais otimista, a redução foi estimada em 11,1%, enquanto no mais pessimista, foi de 31,6%. Entre 2019 e 2020, as despesas totais com educação tiveram uma estimativa de queda entre 10,8% nos cenários com sazonalidade e 14,9% no cenário mais desfavorável. De 2020 a 2021, a diminuição prevista variou de 6,1% a 19,7%. Considerando a distribuição de uma vacina no início de 2021, previa-se um aumento de 4,3% nas despesas entre 2020 e 2021, mas esse aumento não seria suficiente para compensar as perdas orçamentárias de 2020 (Afonso *et al.*, 2020).

De acordo com Afonso *et al.* (2020), no Brasil, os impostos arrecadados já estavam sendo impactados pela crise sanitária desde 2015. Desde o final de março de 2020, tanto a arrecadação da União quanto a dos estados e municípios apresentaram uma tendência de queda. Isso também afetou as receitas dos estados e municípios, que são os principais financiadores da educação básica pública. A crise sanitária não apenas reduziu o volume de recursos, mas também afetou a distribuição das receitas destinadas à educação.

Como a educação básica depende significativamente de receitas locais, o impacto da Covid-19 nas contas públicas variou entre os diferentes níveis governamentais. A arrecadação de impostos teve um impacto direto na verba disponível para a educação básica nos estados e municípios. Por exemplo, o ICMS representou 58% da composição da receita do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Em ambos os casos, houve uma considerável redução na emissão de notas fiscais devido à desaceleração das atividades comerciais e industriais. Além disso, é importante notar que a situação fiscal de alguns estados e municípios já estava comprometida em decorrência da recessão econômica ocorrida entre 2015 e 2017 (Afonso *et al.*, 2020).

Ressalta-se ainda que o Ministério da Educação tinha para o Ensino Fundamental um orçamento de R\$ 48,2 bilhões para 2020, mas gastou apenas R\$ 32,5 bilhões, o menor valor em uma década. O MEC também reduziu os gastos com o programa Educação Conectada, que visava o acesso universal à internet de alta velocidade no ensino básico. Ademais, ele alocou apenas R\$100,3 milhões ao programa, ou seja, menos da metade do que havia destinado no ano anterior, segundo a Comissão Parlamentar de Acompanhamento (Todos pela Educação, 2021).

Além disso, para o ano de 2021, o presidente Jair Bolsonaro bloqueou R\$2,7 bilhões, quase 20% do orçamento da educação. Milton Ribeiro, o então ministro da Educação, apoiou o veto presidencial – posteriormente derrubado pelo Congresso – de um projeto de lei que teria fornecido fundos emergenciais para aumentar o acesso à internet para alunos e professores (Todos pela Educação, 2021).

Portanto, o financiamento, tão importante para não deixar ninguém para trás, apoiar as estratégias de inclusão e equidade, assegurar protocolos de retorno às atividades presenciais com segurança a apoiar a comunidade escolar no momento tão delicado tanto do fechamento dos prédios públicos quanto em sua abertura, demonstrou, visivelmente, que não houve apoio suficiente da União nessas empreitadas de garantia do direito fundamental à educação.

### **3 O MINISTÉRIO PÚBLICO E SEUS MECANISMOS DE ACCOUNTABILITY DA POLÍTICA EDUCACIONAL**

#### **3.1 A Atuação do Ministério Público e seus ramos**

O Ministério Público está presente em todo o território nacional, acompanhando de perto a estrutura federativa em geral e o sistema judiciário em particular. Na esfera federal, existem os Ministérios Públicos Federal, do Trabalho e Militar, que atuam perante suas respectivas justiças especializadas – incluindo o MP do Distrito Federal e Territórios. Nos estados, há os Ministérios Públicos estaduais, que atuam perante a justiça comum, cível e criminal.

Nas últimas décadas, o MP passou por um notável desenvolvimento institucional, em comparação não apenas com períodos anteriores, mas também se comparado com instituições similares em outros países. A instituição possui autonomia funcional e administrativa, garantindo aos seus membros prerrogativas semelhantes às da magistratura. Esse desenvolvimento não teve início somente com a Constituição de 1988, mas remonta ao período anterior, especificamente ao ano de 1973, quando um novo Código de Processo Civil permitiu ao MP intervir em processos nos quais o "interesse público" estivesse presente.

Inicialmente destinada à defesa dos interesses da administração pública, esse novo Código possibilitou ao MP explorar a noção de que o interesse público não se limitava aos interesses do governo, mas abrangia os interesses mais amplos da sociedade. Iniciou-se, assim, uma bem-sucedida trajetória de distanciamento do Poder Executivo e de afirmação como representante da sociedade, com a Constituição de 1988 consolidando a posição.

Durante o Regime Militar, o MP obteve sua primeira Lei Orgânica Nacional datada em 1981, destacando-se pela definição da instituição como permanente e de caráter nacional. Sob a Constituição daquela época, somente as Forças Armadas compartilhavam das mesmas condições. Essa nacionalização do MP permitiu a uniformização das competências, garantias e restrições aplicadas às esferas estaduais e federais.

Antes da Assembleia Constituinte de 1987-88, o MP já se apresentava como uma instituição unificada, tendo uma ideia clara sobre seu lugar na nova Constituição. Importante destacar que a definição do Ministério Público na lei de 1981 permaneceu na Constituição de 1988, com a adição da expressão "defesa do regime democrático", algo inédito no regime anterior. Esse fato indica mais continuidade do que ruptura na transição democrática.

Adicionalmente, a instituição celebra seu Dia Nacional em 14 de dezembro, data da promulgação da lei de 1981.

Outro marco importante no processo de desenvolvimento do MP foi a Lei da Ação Civil Pública de 1985, que conferiu ao órgão a legitimidade para defender interesses difusos e coletivos, como meio ambiente, consumidor e patrimônio histórico e cultural. Anteriormente, a atuação do MP na esfera civil estava limitada à defesa de grupos considerados incapazes, como menores de 16 anos, indivíduos com deficiência mental, surdos-mudos, pródigos e povos indígenas, de acordo com o Código Civil da época. A legislação sobre direitos difusos e coletivos, iniciada com a Lei da Ação Civil Pública e ampliada após a Constituição de 1988, baseou-se na ideia de hipossuficiência da sociedade civil para justificar a atuação do MP na defesa desses direitos.

Desse modo, se antes a presença tutelar do MP no processo civil estava associada à incapacidade jurídica de certos indivíduos ou à indisponibilidade de direitos, a ampliação das situações em que o MP atua nesse campo precisava seguir os mesmos critérios. Assim, ele passou a representar interesses e direitos coletivos sem mandato explícito dos representados. Essa evolução dos direitos coletivos e do papel do MP no Brasil contém um paradoxo importante: o mesmo processo que reconheceu a dimensão coletiva e social de certos direitos, rompendo com o princípio individualista do ordenamento jurídico tradicional, qualificou a sociedade civil como incapaz de defender seus próprios direitos, capacitando uma instituição do Estado a agir em seu nome (Carvalho, 2004).

A Constituição de 1988 consolidou as transformações anteriores, concedendo ao MP independência em relação aos demais poderes de Estado. Anteriormente, a instituição estava subordinada ao Poder Executivo e atuava sob seus critérios, tanto no âmbito federal quanto nos estados. Com a nova Constituição, o MP alcançou independência em duas dimensões: externa e interna. Externamente, obteve autonomia funcional e instrumentos de autogoverno, embora sem mecanismos de prestação de contas horizontais ou controle por meio de eleições populares. Seus membros ingressam na instituição por concurso público e, internamente, desfrutam de garantias como vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de vencimentos, conferindo-lhes alto grau de independência funcional e controle total sobre suas ações. No Brasil, a autonomia dos promotores e procuradores assemelha-se a dos juízes e a ideia de independência para julgar estendeu-se também à função de acusar.

O Ministério Público brasileiro se destaca por combinar diversas funções na defesa de interesses coletivos da sociedade, além de possuir alto grau de independência institucional e discricionariedade de ação na área cível. Embora esse modelo tenha conferido ao MP uma posição semelhante a um "quarto poder", a ausência de mecanismos para controlar sua atuação tem sido objeto de críticas. O problema subjacente revela que o MP brasileiro é singular no contexto das democracias contemporâneas: é capaz de representar a sociedade sem estar diretamente vinculado a ela. Essa falta de vínculos diretos é vista por muitos como uma condição para uma atuação técnica e neutra. Porém, para os críticos, é uma ilusão, pois a política sempre encontra formas de se infiltrar e nenhuma instituição com poder e função de agir em nome de outros está imune à politização.

A questão da *accountability* do MP torna-se mais crucial à medida que sua presença na vida política do país se intensifica. Hoje, ele não se limita a defender interesses coletivos específicos, mas interfere na implementação de políticas públicas e busca controlar a conduta dos ocupantes de cargos públicos em diferentes níveis da república. Sua atuação se tornou cotidiana em comarcas de todo o país, sendo comum observar diversos casos de protagonismo envolvendo promotores e procuradores na defesa do interesse público. Na década de 1990, uma estratégia importante para alcançar esses objetivos foi a aliança entre o MP e a mídia, especialmente o jornalismo investigativo. Entretanto, a reação da classe política a essa associação surgiu na forma de uma proposta de lei conhecida como "mordaza", que nunca foi aprovada pelo Congresso Nacional.

Uma disputa significativa tem ocorrido entre o MP e as forças policiais. No contexto da redemocratização, as instituições policiais foram criticadas pela associação com o regime autoritário e por sua ineficácia na condução de investigações criminais. Impulsionado pelas conquistas das décadas de 1970 e 1980, o MP assumiu o papel de conduzir investigações e de supervisionar as atividades policiais. A Lei da Ação Civil Pública de 1985 já havia concedido ao MP uma ferramenta poderosa: o inquérito civil, que permitiu ao órgão realizar investigações independentes da polícia e sem controle do Judiciário. Em um contexto marcado por escândalos de corrupção, ineficiência policial e lentidão da justiça, a investigação por meio do inquérito civil possibilitava aos membros do MP contornar algumas dificuldades enfrentadas pelo inquérito policial e pelo foro privilegiado de autoridades, aumentando teoricamente suas chances de êxito.

Contudo, após quase 30 anos de experiência com o inquérito civil e mais de 20 anos com as ações de improbidade administrativa, os resultados desse modelo são considerados modestos, por diversas razões não detalhadas aqui. Nos últimos anos, o prestígio do inquérito policial foi recuperado graças às operações da Polícia Federal contra a corrupção e o crime organizado. Isso deslocou o combate à corrupção política da esfera cível da improbidade administrativa para a esfera criminal e do âmbito estadual para o federal, com a participação ativa e cada vez mais articulada das instituições de controle administrativo, policial e judicial.

### **3.2 Os Instrumentos Judiciais e Extrajudiciais de Atuação do Ministério Público**

Até a Constituição Federal de 1988, o Ministério Público brasileiro era uma instituição vinculada ao Poder Executivo, o modelo predominante na maioria das democracias consolidadas. Embora essa agência já tenha ocupado diferentes seções e capítulos em outras constituições durante a história republicana do país, instrumentos institucionais, como a nomeação e destituição do procurador-geral pelo presidente, são prova da sua vinculação ao governo.

Diante disso, as assembleias constitucionais de 1987/88 decidiram conferir maior autonomia à instituição não só do ponto de vista formal, incluindo-a em um capítulo separado do Executivo, mas também criando mecanismos que protegem consideravelmente o Estado e o Ministério Público contra interferências governamentais em particular e interferências políticas em geral. No entanto, essa autonomia não foi acompanhada por um aumento significativo dos instrumentos de *accountability* (Cordeiro, 2021).

Para Filgueiras, 2011, a autonomia não é o único fator responsável pela transformação dos promotores e procuradores de justiça em importantes atores políticos, sem instrumentos de ação, ela não teria sido suficiente para catapultar o MP da seção criminal do jornal para a seção política. O contrário também é verdadeiro: conceder ao órgão instrumentos de atuação, como as ações penais públicas, as ações civis públicas e os inquéritos cíveis, sem lhe conferir autonomia, transformaria o MP brasileiro em uma instituição subordinada ao Poder Executivo limitada à execução decisões e diretrizes governamentais.

Além disso, o MP possui um amplo leque de atribuições, justificando a afirmação de que há poucos assuntos na sociedade brasileira que não possam ser transformados em matéria jurídica por essa instituição. Dos pequenos crimes à corrupção, da poluição dos rios ao direito

de concorrer às eleições, quase todos os temas podem ser judicializados por vontade desse órgão. O MP é único porque reúne um conjunto de características – autonomia, instrumentos de atuação, poderes discricionários, além de uma ampla gama de atribuições – que não são comuns em instituições submetidas a poucos mecanismos de *accountability* (Mainwaring, 2003).

O Ministério Público desempenha um papel central no arcabouço jurídico e constitucional do país, assegurado pela Constituição Federal de 1988, que lhe confere *status*, deveres, garantias e limitações específicas. No presente momento desta tese, cumpre elucidar a previsão constitucional desse órgão, suas funções, princípios orientadores, bem como as garantias e vedações impostas a seus membros, conforme delineado nos artigos pertinentes da Constituição.

O MP é mencionado no título IV da Constituição, que trata da organização dos poderes, mais especificamente no capítulo IV, dedicado às funções essenciais à justiça. Os artigos 127 a 135 da Constituição Federal estabelecem a posição do MP, definindo suas funções, formações e princípios institucionais. De acordo com o artigo 127, o Ministério Público é "instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis". Quanto às funções do MP, são extensivamente delineadas no artigo 129, que inclui a promoção do inquérito civil e da ação civil pública para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos. Além disso, compete à instituição a fiscalização da lei, sendo seu papel crucial no controle externo da atividade policial e na requisição de diligências investigatórias e de instauração de inquérito policial.

Os princípios institucionais do Ministério Público, conforme estabelecido no artigo 127, §1º, são a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional. Esses princípios asseguram que o MP atue como um corpo unificado, com seus membros agindo de forma coesa, sem se vincular a processos específicos, garantindo a autonomia em suas funções.

Segundo Garcia (2015), as garantias dos membros do Ministério Público são fundamentais para a manutenção de sua independência e eficácia. Conforme o artigo 128, II, e o artigo 95, parágrafo único, aplicam-se aos membros do MP garantias como vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de subsídio, condições essenciais para que desempenhem suas funções sem receios de represálias ou pressões externas.

Por outro lado, existem vedações específicas impostas aos membros do MP para evitar conflitos de interesse e manter a integridade da instituição. O artigo 128, § 5º, I e II, detalha essas proibições, incluindo a participação em atividade político-partidária, exercício da advocacia, envolvimento direto ou indireto em atividades empresariais, entre outras. Essas restrições são projetadas para preservar a imparcialidade dos procuradores e promotores, além de garantir que sua atuação seja exclusivamente dedicada às funções institucionais.

A independência funcional é um dos pilares que sustentam a atuação dos membros do Ministério Público no Brasil, assegurada pela Constituição Federal de 1988. Esse princípio está profundamente enraizado na estrutura e na função do MP, proporcionando a seus membros a liberdade necessária para desempenhar suas funções sem interferências externas, sejam políticas, administrativas ou de qualquer outra natureza.

Importa destacar, diante da tese que trata sobre a atuação do Ministério Público e sua *accountability* especificamente na área da educação, o princípio constitucional da independência funcional que permite que cada membro do Ministério Público atue conforme sua convicção jurídica, com base nas provas dos autos e nas leis vigentes, sem estar sujeito a ordens ou instruções de superiores hierárquicos. Essa autonomia é crucial para que os procuradores e promotores possam desempenhar seus deveres de maneira imparcial e efetiva, buscando a justiça e a correta aplicação da lei.

O artigo 127 da Constituição Federal define o Ministério Público como uma "instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado", cujo dever é defender "a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis". O parágrafo 1º do mesmo artigo estabelece a independência funcional como um dos princípios do MP, ao lado da unidade e da indivisibilidade.

Na prática, a independência funcional significa que: (i) *Decisões Baseadas em Convicções Pessoais*: cada membro do MP pode decidir, de forma independente, como proceder em uma investigação, se deve ou não iniciar uma ação penal ou quais medidas devem ser tomadas em defesa dos interesses públicos ou individuais, baseando-se unicamente em sua análise legal e ética. (ii) *Resistência a Pressões Externas*: os membros do MP estão protegidos de pressões políticas, corporativas ou de qualquer grupo de interesse, garantindo que suas decisões sejam tomadas de acordo com o direito e a justiça, sem influências externas. (iii) *Proteção Contra Represálias*: as garantias de vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de subsídios, previstas no artigo 128 da Constituição, são extensões dessa independência

funcional. Elas protegem os membros do MP de represálias por suas ações e decisões, permitindo que atuem livremente dentro dos limites da lei.

Apesar da independência funcional, os membros do MP estão sujeitos a controles administrativos, financeiros e disciplinares exercidos por órgãos internos e externos, como o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), e devem agir dentro dos parâmetros éticos e legais estabelecidos pela Constituição e pelas leis do país. Esta supervisão assegura que a independência funcional não se converta em liberdade para agir fora da lei, mantendo o equilíbrio entre autonomia e responsabilidade. Essa independência é, portanto, essencial para que o Ministério Público possa cumprir seu papel constitucional de forma eficaz, protegendo os fundamentos da democracia, a ordem jurídica e os direitos fundamentais.

Ressalte-se entretanto, como bem explana Goulart (2013) que:

(...) a independência funcional, antes de ser uma garantia do membro do Ministério Público, é uma garantia da sociedade, pois instituída para dar ao povo a segurança de contar com um agente político que, no exercício das funções de defesa dos interesses sociais, possa atuar com independência imune às pressões do poder. A independência funcional garante a imunidade do membro do Ministério Público às pressões externas e intrainstitucionais, mas não o libera para agir com bases em juízos estritamente subjetivos e pautas pessoais. A imunidade decorrente desse princípio garante independência sim, mas para atuar de acordo com o objetivo estratégico. No exercício das suas atribuições, o membro do Ministério Público vincula-se à estratégia institucional e aos compromissos assumidos, via Constituição, com a sociedade brasileira (Goulart, 2013, p. 136).

Como visão geral, o Ministério Público Brasileiro, portanto, é configurado pela Constituição como uma instituição essencial à justiça, dotada de autonomia funcional e administrativa, dirigida por princípios de unidade, indivisibilidade e independência. Suas garantias e vedações são meticulosamente definidas para fomentar uma atuação efetiva e íntegra, crucial para a manutenção da ordem jurídica e do regime democrático no Brasil. A abrangência de suas funções reflete a magnitude de sua responsabilidade na promoção da justiça e na defesa dos interesses da sociedade.

Quanto ao princípio da unidade, cumpre destacar que a visão não deve ser meramente estrutural, mas finalística, conforme Goulart (2013).

No contexto da nova ordem constitucional, o princípio da unidade ganhou conotação política e, indo além dos aspectos estruturais, que continuam a integrar o seu conteúdo, passou a informar e orientar a atuação político-institucional do Ministério Público. Isso significa que a Instituição, pelo conjunto de seus membros – de seus órgãos de execução e de Administração Superior – deve estar voltada à consecução do seu objetivo estratégico: a promoção do projeto de democracia participativa, econômica e social delineado na Constituição (a construção da sociedade livre, justa e solidária, na qual o desenvolvimento socioeconômico deve estar voltado, necessariamente, à

erradicação da pobreza e da marginalização, à redução das desigualdades sociais e regionais e à promoção do bem comum (Goulart, 2013, p. 131).

O Ministério Público dispõe de diversos instrumentos judiciais e extrajudiciais para cumprir suas funções constitucionais. Esses instrumentos são essenciais para a atuação efetiva do MP na defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Aqui, foca-se nos principais instrumentos judiciais:

1. Ação Civil Pública: a ação civil pública é uma das ferramentas mais poderosas à disposição do Ministério Público para a proteção de direitos difusos e coletivos, como o meio ambiente, o consumidor, bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico. É um instrumento processual destinado à proteção de interesses coletivos em sentido amplo, permitindo ao MP atuar de forma proativa na defesa desses direitos.

2. Ação Penal: como titular exclusivo da ação penal pública, conforme determina o artigo 129, I, da Constituição, o MP tem a prerrogativa de promover a ação penal por meio da denúncia. Em casos de ação penal privada, o MP pode intervir como fiscal da lei, especialmente se a parte desistir da ação ou quando há interesse público evidente.

3. Mandado de Segurança Coletivo: embora mais comum nas mãos de partidos políticos e organizações representativas, o MP também pode impetrar mandado de segurança coletivo em defesa dos interesses da sociedade. Esse instrumento é usado para proteger direito líquido e certo não amparado por *habeas corpus* ou *habeas data*, quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Estado.

4. Recursos e Intervenção como *Amicus Curiae*: o MP pode recorrer de decisões judiciais e, em muitos casos, intervir em processos em que não é parte para expressar seu ponto de vista sobre questões jurídicas de relevante interesse social ou legal, agindo como *amicus curiae* (amigo da corte).

5. Medidas Protetivas de Urgência: em casos de violência doméstica, por exemplo, o MP pode requerer ao Judiciário a concessão de medidas protetivas de urgência para resguardar a integridade das vítimas.

Esses instrumentos judiciais e outros mecanismos processuais são vitais para que o Ministério Público possa executar sua missão constitucional de forma eficiente, promovendo a justiça e protegendo os direitos assegurados pela Constituição Federal. Ademais, a variedade desses instrumentos reflete a amplitude das responsabilidades do MP e o seu papel essencial no sistema de justiça brasileiro.

Torna-se imprescindível destacar – em contexto de asoberbamento das ações judiciais e em um paradoxo de fomento ao acesso à justiça – que de fato não pode ser negado, diante da própria natureza do Ministério Público, sua obrigação de atuar de forma extrajudicial como mais uma porta de entrada na visão da justiça multiportas, dirimindo e aplainando conflitos com vistas a buscar muito mais a solução do que a demanda.

A atuação demandista do Ministério Público é caracterizada por uma abordagem que "tem como horizonte a atuação perante o Judiciário, transferindo a este as decisões a respeito da defesa dos interesses coletivos e difusos" (Rojas, 2012, p. 135). Nesse modelo, o MP essencialmente se comporta como um processador de demandas oriundas da sociedade civil, sejam elas organizadas ou não, conduzindo inquéritos e procedimentos administrativos que preparam o caminho para a judicialização dessas ações.

Por outro lado, na atuação resolutiva, o Ministério Público busca maximizar sua independência funcional, agindo proativamente na solução de conflitos relacionados a direitos coletivos ou difusos. Essa abordagem é marcada pelo uso de procedimentos administrativos e inquéritos civis, nos quais o Ministério Público atua como um mediador que estabelece acordos e promove a correção de condutas inadequadas (Rojas, 2012, p. 135).

Uma das conclusões do presente trabalho é a de que a atuação do Ministério Público sobretudo na área da educação demanda um perfil mais resolutivo, com a utilização de meios extrajudiciais de atuação, reuniões, audiências públicas, recomendações, dentre outros. O próprio contexto educacional, marcado pela complexidade e multiplicidade de atores, pais, professores, estudantes, demais profissionais, sobreleva a necessidade de diálogo, a fim de se buscar realmente, a solução de demandas e a pacificação. Todo esse cenário de necessidade de atuações extrajudiciais ficou ainda mais claro com a pandemia da COVID-19.

Rojas (2012) reporta-se à distinção entre duas formas de exercer a função ministerial, à maneira de "promotor de gabinete" e de "promotor de fato".

Tais maneiras de atuar também podem ser vistas em duas categorias quanto à concepção adotada pelos próprios membros do ministério público, na defesa dos interesses metaindividuais: promotores de gabinete e promotores de fato como tipos ideais, sendo que os primeiros se pautam por uma atuação mais burocrática, formalista e reativa, e os demais por uma atuação mais fluida e proativa, procurando exercer suas atribuições mediante utilização da amplitude da competência constitucional, que não fixa taxativamente os instrumentos ou formas a serem utilizadas para a defesa dos interesses, extrapolando muitas vezes ao sistema da justiça (Rojas, 2012, p. 136).

Nesse ponto, deve-se destacar os instrumentos de *accountability* extrajudiciais que o Ministério Público tem ao seu dispor para atuação em inúmeras áreas nas quais possui

atribuição, dentre elas a importante área da defesa do direito à educação básica. Esses instrumentos são empregados com o objetivo de resolver conflitos e proteger direitos sem a necessidade de intervenção do Judiciário, proporcionando soluções mais rápidas e menos onerosas para a sociedade. A seguir, serão detalhados os principais instrumentos extrajudiciais utilizados pelo Ministério Público:

1. Termo de Ajustamento de Conduta (TAC): o TAC é um dos principais mecanismos extrajudiciais à disposição do MP. Esse acordo é celebrado entre o órgão e uma ou mais partes, incluindo entidades privadas ou públicas, para ajustar condutas à legislação em vigor, prevenindo ou cessando infrações. Tal instrumento possui caráter vinculativo e, em caso de não cumprimento, permite a execução forçada das obrigações acordadas.

2. Recomendações<sup>20</sup>: as recomendações são atos administrativos emitidos pelo MP a entidades ou pessoas, sugerindo ajustes em comportamentos ou procedimentos para adequação à lei. Embora não possuam força de lei, têm um forte impacto persuasivo e servem como alerta de que o MP poderá agir judicialmente caso não sejam seguidas.

3. Audiências Públicas<sup>21</sup>: o MP pode promover audiências públicas para discutir temas de relevante interesse público, coletando informações e opiniões que podem servir de base para futuras ações ou políticas. Essas audiências são importantes para fomentar a transparência e estimular a participação cívica, além de ajudarem na moldagem de decisões administrativas ou até mesmo na criação de novas legislações.

---

<sup>20</sup>Em 7 de maio de 2020, o Ministério Público do Estado do Pará (MPPA) instaurou um Procedimento Administrativo e emitiu uma Recomendação ao prefeito e ao secretário de Educação de Limoeiro do Ajurú, com o objetivo de acompanhar as políticas públicas na área da educação durante a pandemia de Covid-19. A iniciativa, conduzida pelo promotor de Justiça Daniel Mondego Figueiredo, visa garantir a oferta de alimentação escolar aos estudantes da rede pública municipal, evitando aglomerações e controlando a distribuição. Também foram solicitadas informações sobre a adequação do calendário escolar e a implementação de aulas não presenciais para assegurar os direitos sociais fundamentais dos alunos e evitar a evasão escolar. Disponível em: [MPPA acompanha ações na área da educação durante a pandemia | Portal MPPA](#). Acesso em: 30 de maio de 2024.

<sup>21</sup> Em 25 de março de 2021, o Ministério Público do Estado do Piauí (MPPI) realizou uma audiência pública virtual com mais de 90 participantes para discutir a prioridade da educação no contexto da pandemia. O evento foi organizado pela 38ª Promotoria de Justiça, especializada na defesa da educação, com o apoio do Centro de Apoio Operacional de Defesa da Educação e Cidadania (Caodec). A audiência envolveu pais, professores, profissionais da saúde, promotores de Justiça, representantes de órgãos educacionais e sindicatos. Durante o encontro, foram discutidos aspectos jurídicos, técnicos e sanitários relacionados aos impactos educacionais da pandemia, além das possibilidades de planejamento para aulas remotas e o retorno gradual e seguro das atividades presenciais. A vacinação dos profissionais da educação e a implementação de protocolos de segurança nas escolas foram temas centrais do debate. O evento destacou a importância da intersetorialidade de ações para valorizar a vida e a educação. Disponível em: <https://www.mppi.mp.br/internet/2021/03/audiencia-publica-virtual-mppi-reuniao-populacao-e-instituicoes-para-debate-sobre-educacao-no-contexto-da-pandemia/>. Acesso em: 29 de maio de 2024.

4. Inquéritos Civis<sup>22</sup>: apesar de serem procedimentos preparatórios, os inquéritos civis são uma ferramenta extrajudicial crucial, pois permitem ao MP investigar alegações de danos ao patrimônio público, ao meio ambiente, aos direitos do consumidor, entre outros direitos difusos e coletivos, sem imediatamente recorrer ao Judiciário. Esses inquéritos podem resultar em Termos de Ajustamento de Conduta (TACs), recomendações ou servir de base para outras medidas extrajudiciais.

5. Fomento às Políticas Públicas<sup>23</sup>: o MP atua também como promotor de políticas públicas, especialmente no que tange à implementação e ao aprimoramento de políticas que garantam a proteção de direitos fundamentais. Através de sua atuação extrajudicial, o MP pode influenciar e orientar a formulação de políticas públicas que atendam às necessidades sociais sem necessidade de litígios.

6. Procedimentos Administrativos: além dos inquéritos civis, o MP pode instaurar procedimentos administrativos para apurar irregularidades em administrações públicas e em empresas, buscando a correção de práticas e a responsabilização dos envolvidos. Esse instrumento permite uma atuação rápida e eficaz, muitas vezes resolvendo problemas sem a necessidade de ação judicial.

---

<sup>22</sup> Em 27 de abril de 2021, o Ministério Público de Minas Gerais (MPMG), por meio da 25ª Promotoria de Justiça de Belo Horizonte, iniciou um Inquérito Civil (IC) para apurar se o Estado de Minas Gerais tem respeitado o direito fundamental à educação durante a pandemia de Covid-19. O inquérito investiga possíveis atos ilícitos relacionados à interrupção do direito à educação e ao planejamento administrativo inadequado para a retomada das atividades escolares presenciais e não presenciais. A Promotoria de Justiça solicitou ao governador informações detalhadas sobre os protocolos adotados, as atividades de ensino não presencial realizadas, e as medidas de inclusão digital para alunos e professores. O MPMG destaca a importância do planejamento administrativo para garantir a continuidade do processo educacional e a eficiência estatal. Disponível em: [MPMG apura atuação do Estado na educação pública durante a pandemia | Portal](#). Acesso em: 29 de maio de 2024.

<sup>23</sup> Em 18 de junho de 2020, o Tribunal de Contas do Piauí (TCE/PI) e o Ministério Público do Estado do Piauí (MPPI) participaram de uma webconferência organizada pela União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – seccional Piauí (Undime-PI) para discutir orientações sobre o processo educacional nas escolas públicas durante a pandemia de Covid-19. A videoconferência abordou questões como o plano de retomada das aulas presenciais, alimentação escolar e a norma que reserva um terço da carga horária dos professores para atividades extraclasse. A promotora de Justiça Flávia Gomes e o chefe da divisão da educação do TCE-PI, Gilson Araújo, participaram do evento, respondendo a dúvidas e destacando a importância de assegurar o direito à educação de qualidade. A webconferência também ressaltou a necessidade de fornecer kits alimentares aos alunos da rede pública durante a suspensão das aulas, conforme a Lei nº 13.987, que autoriza a distribuição de gêneros alimentícios adquiridos com recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) aos responsáveis dos estudantes. Disponível em: [TCE/PI e MPPI apresentam orientações para educação pública em tempos de pandemia - Tribunal de Contas do Estado do Piauí \(tcepi.tc.br\)](#). Acesso em: 29 de maio de 2024.

Nesta perspectiva, a utilização de instrumentos extrajudiciais pelo Ministério Público não apenas agiliza a resolução de conflitos e a proteção de direitos, mas também desafoga o sistema judiciário, contribuindo para uma justiça mais eficiente e acessível. Esses mecanismos refletem o papel proativo do MP na prevenção de litígios e na promoção de uma sociedade mais justa e equilibrada<sup>24</sup>.

A atuação extrajudicial do Ministério Público é crucial por diversas razões: (i) Eficiência e Celeridade: tratando os conflitos de maneira extrajudicial, o MP pode resolver disputas de forma mais rápida e menos custosa do que no processo judicial tradicional; (ii) Desafogamento do Judiciário: ao resolver conflitos fora do tribunal, o MP contribui para diminuir o volume de casos que sobrecarregam o sistema judiciário, permitindo que ele se concentre em questões que estritamente necessitam de deliberação judicial; (iii) Promoção da Justiça Social: através de seus instrumentos extrajudiciais, o MP tem a capacidade de intervir diretamente em situações que afetam os interesses da sociedade, promovendo a justiça social e protegendo direitos; (iv) Prevenção de Litígios: ao intervir antes que os conflitos escalem para litígios judiciais, o MP pode prevenir disputas prolongadas e onerosas para as partes e para o Estado; (v) Fomento ao Diálogo e Consenso: a atuação extrajudicial frequentemente envolve negociar soluções que são consensuais, promovendo o diálogo e a cooperação entre as partes envolvidas.

Além do MP, outras agências de *accountability*, como os Tribunais de Contas e as Controladorias, têm adotado uma abordagem preventiva similar na resolução de conflitos e indução de políticas públicas. Essas entidades, tradicionalmente focadas na fiscalização e controle de contas públicas, estão progressivamente envolvidas em atividades que visam prevenir irregularidades e fomentar boas práticas administrativas, contribuindo para a melhoria da gestão pública e redução de litígios (Bet, 2023).

Nesse contexto, o Ministério Público possui um vasto arsenal de instrumentos extrajudiciais que podem ser mais amplamente utilizados para uma atuação preventiva e resolutiva. A utilização intensificada desses recursos pela instituição não apenas alinha-se com

---

<sup>24</sup> Em 17 de março de 2021, o Ministério Público do Estado do Acre (MPAC) destacou-se por seu papel vigilante e resolutivo durante a pandemia de Covid-19. Sob a liderança da procuradora-geral de Justiça, Kátia Rejane de Araújo Rodrigues, o MPAC formou uma força-tarefa abrangendo todos os 22 municípios do estado para fiscalizar e acompanhar as ações de prevenção e combate ao vírus. A instituição criou um gabinete de crise para coordenar suas ações e garantir a implementação eficaz das medidas de saúde pública. Disponível em: [Ministério Público do Estado do Acre \(mpac.mp.br\)](https://www.mpac.mp.br). Acesso em: 29 de maio de 2024.

as práticas modernas de outras agências de *accountability*, mas também promove um Judiciário mais eficiente ao reduzir o volume de casos que necessitam de intervenção judicial.

Apesar do MP já utilizar efetivamente ferramentas extrajudiciais, há um espaço significativo para expansão dessa prática. A atuação preventiva e proativa, mediando acordos e promovendo políticas públicas, deve ser encorajada. Isso não implica um desmerecimento do papel do Judiciário, mas reconhece que a antecipação e resolução de conflitos podem desobstruir os tribunais e permitir que se concentrem em disputas que estritamente demandam arbitramento judicial.

É fundamental que o Ministério Público fortaleça sua capacidade de intervenção extrajudicial como uma via complementar, não substituta, à ação judicial. Essa abordagem não só contribui para um sistema judiciário menos saturado, mas também reforça sua missão de servir ao interesse público com eficácia e responsabilidade.

Desse modo, ao promover uma utilização mais abrangente dos seus recursos extrajudiciais, o MP pode se estabelecer ainda mais como um facilitador de justiça social e guardião dos direitos fundamentais, enquanto ajuda a construir um ambiente de governança pública mais colaborativo e menos litigioso. Portanto, é essencial que o MP continue a desenvolver e expandir seu uso de intervenções extrajudiciais, trabalhando em conjunto com o Judiciário e com os demais atores do cenário jurídico e de governança pública para alcançar uma justiça mais ágil e acessível para todos.

### **3.3 A atuação do Ministério Público como uma Porta de Acesso à Justiça**

Ao longo dos séculos, especialmente a partir do século XIX, o conceito de acesso à justiça experimentou diversas transformações. Notavelmente no século XX, marcado por revoluções científicas e rupturas paradigmáticas aceleradas, observou-se profundas mudanças em diversos âmbitos como política, economia e cultura, influenciando também o campo do Direito. Essas transformações introduziram uma nova dimensão valorativa ao direito de acesso à justiça, evidenciando a insuficiência dos mecanismos tradicionais em atender aos anseios sociais e apontando para a obsolescência dos paradigmas anteriores, embora não necessariamente substituindo-os, mas sim estabelecendo uma interação dialética entre o antigo e o novo (Cury, 2017).

Em virtude disso, surge a discussão em torno da Justiça Multiportas. A concepção desse modelo começou antes mesmo de ser amplamente debatida, quando em 1976, Frank Sander, professor da *Harvard Law School*, propôs a ideia de um Tribunal Multiportas, que iniciaria com uma porta de triagem levando a diversas outras formas de resolução de disputas (Didier Júnior; Zaneti Júnior, 2016; Silveiro, 2021; Cabral, 2020).

Atualmente, entende-se que as 'portas' são variadas e abrangem não apenas o litígio judicial, mas também negócios processuais, mediação, justiça restaurativa, resoluções de disputas *on-line* (ODR) e arbitragem, permitindo uma combinação de técnicas conforme a necessidade (Didier Júnior, 2020a). Ainda assim, mesmo após décadas, o sistema de justiça multiportas continua em fase de estruturação, sendo fundamental, como apontado por Sander (1976), uma avaliação mais aprofundada sobre a eficácia e custo dos diferentes mecanismos de resolução de disputas. Logo, a relevância de um sistema de justiça multiportas no cenário jurídico atual reside na humanização do processo e na mudança de foco do processo para o conflito, sem buscar eliminar a justiça estatal, mas introduzindo uma lógica que amplia as oportunidades para as partes resolverem seus conflitos antes de recorrer à judicialização (Cabral, 2020; Didier Júnior, 2020b).

No que tange às legislações, o Código de Processo Civil (CPC) de 2015 desempenha um papel fundamental, especialmente devido ao conteúdo do artigo 3º e a um capítulo inteiro dedicado à mediação e conciliação (Didier Júnior, 2020a). Outras leis, como a Lei de Mediação (Lei nº 13.140/2015) e a Lei de Arbitragem (Lei nº 9.307/1996), também são pertinentes. Para Silveiro (2021), o novo CPC destaca que todos os operadores do Direito devem promover métodos consensuais de solução de conflitos, inaugurando uma nova era no acesso à justiça e na busca pela efetivação do devido processo legal, responsabilizando todos os agentes que operam o Direito.

Com a implementação do artigo 3º, novas portas de acesso à justiça foram abertas, permitindo arbitragem e priorizando soluções consensuais de conflitos pelo Estado (Brasil, 2015; Didier Júnior, 2020). Além disso, o § 3º do mesmo artigo identifica nominalmente a conciliação e a mediação como meios de solução consensual de conflitos e permite a existência de outros métodos, com o estímulo a essas formas de resolução partindo dos juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, mesmo durante o processo judicial.

A respeito especificamente do Ministério Público, Coura e Fonseca (2016) afirmam que

cabe ao Ministério Público, nesse processo, reconhecer seu papel no paradigma do Estado democrático de direito. Despir-se do rótulo de autoridade e, principalmente, agir sem autoritarismos ou ilhado em visões de mundo próprias de seus agentes, construídas isoladamente. Imprescindível integrar-se ao diálogo, interagir, como mais um ator social, e cumprir as funções outorgadas pelo poder constituinte (Coura; Fonseca, 2016, p. 227).

Nos últimos tempos, o Ministério Público tem sido encorajado a adotar uma abordagem mais resolutiva, impulsionado tanto pela legislação nacional quanto pelas diretrizes do Conselho Nacional do Ministério Público. Em busca de maior eficiência e rapidez nos procedimentos, o CNMP determinou que o MP deveria expandir sua atuação extrajudicial para efetivamente resolver e pacificar conflitos de forma preventiva (CNMP, 2017). Nesse processo de atuação proativa, conforme Rojas (2012), o Ministério Público passou a resolver casos diretamente, utilizando-se de procedimentos administrativos e inquéritos civis para estabelecer acordos e ajustar as condutas dos envolvidos.

Dentro dessa nova orientação, os membros do MP defendem interesses metaindividuais de maneira mais ativa e autônoma, respeitando ao mesmo tempo as normas e preceitos constitucionais, legais e institucionais. No entanto, existe uma diferenciação entre os membros do MP, divididos idealmente entre promotores de gabinete e promotores de campo. Os primeiros mantêm uma abordagem mais burocrática e formalista, enquanto os últimos operam de maneira mais dinâmica (Rojas, 2012).

Goulart (2016) defende que os promotores de campo são vistos como agentes políticos que lideram na construção de consensos extrajudiciais libertadores. Dessa maneira, mesmo que eventualmente precisem se envolver nos processos judiciais, esses promotores contribuem para um processo decisório mais justo e adaptado às necessidades do caso, segundo Cordeiro (2018).

A Carta de Brasília, documento que trata sobre a modernização do controle sobre a atividade extrajudicial pelas corregedorias do Ministério Público, é um marco na política de estímulo à resolutividade da Instituição, epigrafada da seguinte maneira:

Após amplos debates e discussões no procedimento de estudos instaurado pela Corregedoria Nacional com fundamento no artigo 2º da Portaria CN nº 087 de 16 de maio de 2016, em sessão pública ocorrida no dia 22.09.2016, no 7º Congresso de Gestão do CNMP, a Corregedoria Nacional e as Corregedorias Gerais dos Estados e da União celebram o presente acordo, aprovando e assinando a carta com os considerandos e diretrizes no sentido da modernização do controle da atividade extrajudicial pelas Corregedorias do Ministério Público, bem como o fomento à atuação resolutiva do MP brasileiro (CNMP, 2016).

A Carta de Brasília de 2016, emitida pelo Conselho Nacional do Ministério Público, é um documento importante que reflete os compromissos e diretrizes adotados pelo MP brasileiro

em relação a várias questões jurídicas e sociais. Essa carta foi resultado de deliberações e discussões durante o encontro dos membros do Ministério Público de todo o Brasil, representando um marco nas diretrizes para a atuação dos promotores e procuradores.

O documento foca em várias áreas prioritárias para a atuação do Ministério Público, incluindo a defesa dos direitos humanos, a luta contra a corrupção, a promoção da transparência e a eficiência administrativa. Além disso, a Carta de Brasília destaca a importância de se trabalhar cooperativamente com outras instituições governamentais e não governamentais para alcançar resultados mais eficazes na promoção da justiça e do bem-estar social.

Um dos pontos centrais da Carta de Brasília é a ênfase na modernização e na utilização de tecnologias digitais para aprimorar a eficiência das atividades do Ministério Público. Isso inclui o uso de sistemas eletrônicos para gestão de processos e informações, o que facilita a transparência e o acesso público às atividades do MP. Outro aspecto relevante é o compromisso com a formação e capacitação contínua dos seus membros, assegurando que estejam sempre atualizados com as melhores práticas e teorias jurídicas, além de preparados para lidar com os desafios contemporâneos da sociedade brasileira. Ademais, o documento reforça a necessidade de uma atuação proativa na defesa dos direitos coletivos e individuais, especialmente em áreas como meio ambiente, saúde pública e direitos do consumidor, enfatizando a responsabilidade do Ministério Público em proteger os interesses da sociedade.

Em suma, a Carta de Brasília de 2016 delineia uma visão estratégica para o futuro do Ministério Público, visando não apenas à eficácia na aplicação da lei, mas também promovendo a justiça social e o desenvolvimento sustentável. Além do mais, ela serve como um guia para a atuação do MP, alinhando suas práticas com as expectativas e necessidades da sociedade brasileira.

Além da Carta de Brasília, tem-se a Recomendação nº 54, de 28 de março de 2017, do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), que dispõe sobre a Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público brasileiro. No artigo 1º, parágrafo 1º da Recomendação apresenta-se o conceito de resolutividade.

Art. 1º Sem prejuízo da respectiva autonomia administrativa, cada ramo do Ministério Público adotará medidas normativas e administrativas destinadas a estimular a atuação resolutiva dos respectivos membros e a cultura institucional orientada para a entrega à sociedade de resultados socialmente relevantes observando, dentre outros, os parâmetros desta recomendação.

§ 1º Para os fins desta recomendação, entende-se por atuação resolutiva aquela por meio da qual o membro, no âmbito de suas atribuições, contribui decisivamente para prevenir ou solucionar, de modo efetivo, o conflito, problema ou a controvérsia

envolvendo a concretização de direitos ou interesses para cuja defesa e proteção é legitimado o Ministério Público, bem como para prevenir, inibir ou reparar adequadamente a lesão ou ameaça a esses direitos ou interesses e efetivar as sanções aplicadas judicialmente em face dos correspondentes ilícitos, assegurando-lhes a máxima efetividade possível por meio do uso regular dos instrumentos jurídicos que lhe são disponibilizados para a resolução extrajudicial ou judicial dessas situações (CNMP, 2017).

Em momento mais recente, especificamente na 14<sup>a</sup> Sessão Ordinária do Conselho Nacional do Ministério Público, ocorrida na segunda-feira, dia 25 de setembro de 2023, a Corregedoria Nacional do MP apresentou duas novas publicações: o "Manual de resolutividade do Ministério Público" e o "Guia de Negociação". Essas publicações foram elaboradas pela Corregedoria Nacional ao longo do biênio 2022-2023 e fazem parte de uma série de materiais, práticas e programas desenvolvidos para promover uma cultura de resolutividade efetiva. Os conteúdos desses guias cobrem uma gama variada de tópicos, incluindo tanto a teoria quanto a aplicação prática das técnicas de autocomposição, com um foco especial na pacificação social e na eficácia na resolução de conflitos.

Uma observação importante, considerando toda essa nova face da Justiça e de seu acesso, é que há muitos benefícios na escolha de portas distintas da tradicional, mas é necessário frisar que a escolha do método de resolução não pode ser feita sem uma análise sobre adequação. Assim, os critérios de escolha são: natureza da disputa, relação entre os disputantes, valor disputado, custo e rapidez do procedimento (Sander, 1976). Portanto, o membro do Ministério Público deve ter bastante cuidado ao valorar essas variáveis para que se resolva de forma tempestiva e adequada à controvérsia (Cordeiro, 2018).

### **3.4 O conceito de *accountability***

Há um amplo consenso sobre como definir a prestação de contas. O conceito de *accountability* deriva dos antigos equivalentes franceses para *comptes à rendre*, significando "prestação de contas". Não surpreendentemente, as definições-padrão de *accountability* enfatizam tanto a informação quanto as sanções. Os governos são 'responsáveis' se os cidadãos puderem discernir governos representativos de não representativos e puderem sancioná-los adequadamente (Casagrande, 2023). Sendo assim, "A" responde perante "B" quando "A" é obrigado a informar "B" sobre as ações e decisões (passadas ou futuras), a justificá-las e a sofrer punição no caso de eventual má conduta.

Ser responsável significa ter de responder por sua ação ou omissão e, dependendo da resposta, estar exposto a possíveis sanções, tanto positivas quanto negativas. A própria essência da *accountability* é que a iniciativa deve ser realizada pelos questionadores. Todas as definições satisfatórias de responsabilização incluem, explícita ou implicitamente, duas características essenciais: informação e sanções. Assim, como *accountability* é um termo relacional, uma pessoa ou organização tem de prestar contas à outra pessoa. Portanto, é essencial, ao pensar sobre a *accountability* em uma determinada situação, distinguir entre os detentores do poder e os detentores de responsabilidade, a fim de atribuir adequadamente as sanções.

A *accountability* é uma questão de grau, para que uma relação seja assim denominada, deve haver alguma disposição para interrogatório e fornecimento de informações, além de alguns meios pelos quais o detentor da responsabilidade possa impor sanções onerosas ao detentor do poder. Porém, há presunção de que o titular da prestação de contas saiba quais informações solicitar, que todas as informações desejadas pelo titular da prestação de contas serão fornecidas pelo detentor do poder ou que as sanções do detentor da prestação de contas serão eficazes para mudar o comportamento do detentor do poder. Além disso, a imposição de sanções é muitas vezes dispendiosa também para o responsável pela responsabilidade, tendendo a limitar a sua utilização (Ceneviva, 2006).

As relações de *accountability* estão intimamente associadas às relações de poder, uma vez que requer alguma habilidade dos seus detentores para sancionar o detentor do poder. Assim, uma relação só pode existir se o detentor da *accountability* puder exercer algum grau de influência sobre o detentor do poder. No ponto extremo, quando os detentores de responsabilidades nominais não têm capacidade de punir os tomadores de decisão, os detentores do poder não terão de explicar suas políticas e não serão responsabilizados. Uma característica da relação de *accountability* é que os atores que demandam influência o fazem usando linguagem normativa. Enquanto as não-elites e as elites concorrentes afirmam seus direitos de controlar o comportamento dos detentores do poder, os diferentes atores competem pelo acesso aos detentores do poder (Cordeiro, 2021).

Lançada na linguagem do poder, uma relação de responsabilização é aquela em que um ator que faz uma afirmação normativa de que deveria ter influência sobre outro, realmente tem tal influência, e em que o ator sujeito à influência tem discricionariedade significativa. Desse modo, as relações de poder que não são relações de *accountability* incluem a supervisão direta

de um subordinado que não exerce discricionariedade nem o exercício do poder sem uma pretensão normativa de que alguém tem o direito de fazê-lo (Bione, 2022).

Sob a ótica considerada, quase todas as coletividades são responsáveis, até certo ponto, pois estão sujeitas a alguma forma de influência de pessoas que fazem reivindicações normativas, todavia, a validade de tais alegações pode ser contestada. Do ponto de vista normativo, a questão relevante é se o tipo e a extensão das relações de *accountability* são apropriados. Os mecanismos que são realmente aplicados são os mais eficazes e com os efeitos colaterais negativos menos significativos? E a quantidade certa de responsabilidade é exigida aos detentores do poder? (Bione, 2022).

Uma análise institucional da *accountability* precisa examinar não apenas as relações propriamente ditas, mas também as políticas de autorização e reautorização. Ações de autorização são ações que criam relações de autoridade. Referem-se ao fato de um titular de direitos ter dado o seu direito de agir a outra pessoa, um detentor de poder pode ser autorizado ou não a realizar certas ações e se pode-se saber isso consultando regras e procedimentos para autorização.

Além disso, as queixas sobre a falta de *accountability* muitas vezes não questionam que certos detentores do poder estão autorizados a agir por outros, mas objetam que aqueles para quem agem têm conhecimento insuficiente de suas ações e não são suficientemente capazes de sancioná-los. Os sistemas constitucionais muitas vezes autorizam os detentores do poder a realizar tarefas pelas quais deliberadamente não são responsabilizados. Por isso, o problema da autorização é como estabelecer instituições que mantenham um grau suficiente de *accountability*, para o sistema como um todo, sem prejudicar a capacidade dos detentores do poder de agir em nome da sociedade, por vezes de maneiras que exigem improvisação (Robl Filho, 2013).

Na política mundial, assim como em regimes domésticos fracamente institucionalizados, as autorizações existentes são tipicamente frágeis e muitas vezes contestadas. A política de competição pelo acesso torna-se uma atividade contínua. Quem tem a capacidade de influenciar o detentor do poder? Em sistemas institucionalizados, a luta é contínua, apenas temporariamente resolvida de acordo com as relações de poder.

Na verdade, pode-se pensar em um ciclo de autorização-reautorização. Após a autorização de um conjunto de relações de *accountability*, os atores envolvidos no processo avaliarão como essas relações estão funcionando a partir de seus pontos de vista. Atores que se

percebem como desfavorecidos por esses arranjos, e que acham que têm recursos políticos suficientes para alterá-los ou derrubá-los, elaborarão estratégias para fazê-lo. Se for bem-sucedida, alguma forma de reautorização ocorrerá e o ciclo recomeçará. A política de *accountability* em tais sistemas é profundamente diferente do que em sistemas altamente institucionalizados. Decerto, nos sistemas constitucionalizados essa política é altamente institucionalizada e com relações estabelecidas.

Ao discutir os padrões gerais de prestação de contas dentro de uma estrutura de governança, a referência será ao sistema de prestação de contas. O sistema de *accountability* é o conjunto de mecanismos e interações que caracterizam um determinado sistema de governança, desde a relação entre o eleitorado até os mais altos funcionários políticos. A noção de sistema de *accountability* tem suas raízes nos debates no campo da administração pública. A visão pioneira, desenvolvida por Wilson na década de 1880, apoiava-se na proposição de que quanto mais o poder é dividido, mais irresponsável ele se torna. De acordo com essa teoria unitária da administração pública, a unidade de comando na hierarquia é uma pré-condição necessária tanto para a eficiência quanto para a *accountability*. Logo, a unidade permite atribuir responsabilidade pelas ações e responsabilizar os agentes responsáveis.

Em 1948, Herbert Simon mostrou que vários princípios das obras clássicas da administração pública eram contraditórios. Por exemplo, o princípio da unidade de comando contradizia o princípio da especialização. A unidade de comando significaria que departamentos especializados (por exemplo, de contabilidade) não poderiam exercer autoridade sobre escritórios de contabilidade dentro de outros departamentos (por exemplo, uma escola), reduzindo assim o impacto da especialização nas práticas contábeis da escola. Os chamados "princípios", como unidade de comando, especialização e limitação do alcance do controle dos administradores, são, na verdade, critérios concorrentes que estão em contínua tensão entre si na administração pública (Cordeiro, 2021).

Da mesma forma, agências e empresas podem se organizar por propósito, processo, clientela ou lugar, mas não simultaneamente, as escolhas têm de ser feitas. A crítica de Simon ajudou a fomentar o que se poderia chamar de uma teoria pluralista da administração. Tal modelo de administração envolve dispersão e não concentração de autoridade entre unidades com jurisdições sobrepostas, cujos conflitos de jurisdição estão sujeitos a recursos judiciais. Esse modelo leva em conta o caráter transversal das questões, o que implica a fragmentação das jurisdições administrativas.

As teorias pluralistas de administração exigem estruturas de governança complexas, ao contrário dos centros simples e unificados de comando e controle prescritos pela teoria administrativa ortodoxa. Nesse modelo, as agências de execução, e não "o governo", são consideradas as unidades básicas de prestação de contas. A hierarquia vertical é aumentada por arranjos multilaterais, nos quais as agências de execução estão sujeitas a múltiplos constrangimentos de diferentes tipos, tanto políticos (às vezes eleitorais) quanto jurídicos. As ligações entre governança e administração são muitas.

Em um modelo pluralista, a *accountability* não se aplica apenas a superiores hierárquicos e eleitorados, mas também a agências especializadas dentro da organização maior, a tribunais, a organizações distintas com áreas de responsabilidade sobrepostas e a uma variedade de círculos eleitorais, alguns deles organizados em grupos de interesse não governamentais. Essas relações de *accountability* são passíveis de conflito entre si, uma vez que os mandantes têm interesses, valores e propósitos diferentes. A teoria unitária da administração pública repousa em última instância sobre uma teoria unitária da soberania. Tal teoria pode ser relevante para os sistemas parlamentares, mas certamente não descreve remotamente os arranjos de governança em nível global, em que as autoridades soberanas são notavelmente ausentes. Assim, a teoria pluralista da administração pública é mais relevante como base para a análise de sistemas de *accountability* do que a unitária (Robl Filho, 2013).

Ademais, a teoria da responsabilização pluralista tem a virtude adicional de apontar para um outro problema: o da responsabilidade coletiva. Em um sistema pluralista de *accountability*, há muitos tomadores de decisão, ou grupos centrais, e é difícil identificar a responsabilidade pela ação e inação. O Congresso é acusado por sua falta de responsabilidade coletiva: em vez de serem responsáveis conjuntamente pelos programas que aprovam, os membros do Congresso são individualmente responsáveis perante seus eleitores – e talvez, em algum grau, por seus contribuintes.

Nesse contexto, a responsabilização individual não faz nada para tornar os membros do Congresso coletivamente responsáveis por compilar um forte histórico de projetos de lei que cumprem com sucesso importantes propósitos públicos. Pelo contrário, desconsiderar o trabalho de legisladores individuais ao escrutínio público muitas vezes os expõe ainda mais às pressões de interesses especiais e grupos constituintes que tornam tão difícil chegar a um acordo sobre uma legislação coerente e bem elaborada.

O Congresso é dividido por partidos políticos e ideologias, mas produz resultados como entidade coletiva. Redes são conjuntos interligados de atores (indivíduos e organizações) que não necessariamente compartilham uma estrutura organizacional comum, mas cujas ações têm resultados. Os resultados da ajuda externa nos países em desenvolvimento, por exemplo, podem ser atribuídos mais a toda a rede de relações entre doadores e receptores do que a qualquer conjunto de intervenientes.

Do ponto de vista dos princípios externos, o problema da *accountability* passa a ser o da atribuição de responsabilidade aos membros das equipes, aos participantes de uma coletividade ou de uma rede. Em um sistema político liberal e individualista, os indivíduos são a unidade básica de análise, pois são recompensados e punidos, seja diretamente (como indivíduos) ou indiretamente (como membros de organizações).

### **3.5 Controle ou Responsabilização?**

As democracias contemporâneas reafirmam, como princípio fundamental, a ideia de que os governantes devem ser responsabilizados perante o povo pelas suas ações e omissões no exercício do poder. A definição de responsabilidade segue a ideia de que "A" é responsável perante "M" quando algum indivíduo, órgão ou instituição, "Y", pode exigir que "A" informe e explique/justifique sua conduta em relação a "M".

Um dos pontos mais polêmicos na definição de responsabilização diz respeito ao tema sanção. Para alguns autores, a responsabilização exige mecanismos de sanções diretas e credíveis para ser eficaz. Como refutação a esse ponto, argumenta-se que a responsabilização pode ser dividida entre o poder de sanção direto e indireto, pois certas instituições de responsabilização têm apenas a capacidade de transferir as suas conclusões para outros atores que podem estabelecer punições. Isso significa que as instituições com poder de sanção indireto devem depender fortemente de uma relação estreita com as instituições que podem pronunciar julgamentos para que o ciclo de responsabilização possa terminar (Robl Filho, 2013).

A responsabilização vertical é associada ao controle eleitoral ou social, enquanto a responsabilização horizontal exige que as agências estatais com autoridade legal tomem medidas em relação a ações ou omissões de outras agências estatais. Parece justo sugerir que o Brasil melhorou as suas instituições de responsabilização horizontal desde a sua redemocratização no final da década de 1980. Toma-se como exemplos o Tribunal de Contas da União (TCU), que dispõe de razoável margem de autonomia institucional para exercer suas

funções de controle externo; os promotores públicos federais com ampla autonomia para conduzir as investigações; a Polícia Federal, que ganhou mais pessoal e recursos; e a CGU, criada com a missão central de auditar e prevenir a corrupção.

No entanto, nenhuma das instituições recentemente fortalecidas no Brasil tem o controle da *accountability* nem concentra todas as etapas envolvidas no ciclo de responsabilização, que inclui monitoramento, investigação e sanções. Na verdade, há um apoio crescente à afirmação de que as instituições de responsabilização devem constituir uma rede integrada de agências, cuja credibilidade depende da qualidade das ligações e sinergias entre os diferentes componentes do sistema – um conceito nomeado como "rede de instituições de responsabilização".

Embora a literatura defenda que os estudos sobre mecanismos de controle devem mapear as instituições e os atores que promovem a *accountability*, ainda assim é difícil obter acesso ao desempenho das instituições de controle, especialmente nos países em desenvolvimento. Como observado, em referência ao caso brasileiro, o estudo das instituições de controle é ainda mais raro quando comparado às pesquisas sobre o processo decisório ou partidário e o comportamento eleitoral. Portanto, há pesquisas insuficientes sobre a rede brasileira de instituições de prestação de contas. A literatura não investiga suficientemente até que ponto essas instituições cumprem bem os seus papéis de *accountability* como parte de uma rede mais ampla. Ressalta-se a necessidade de ampliar discussões no campo da Ciência Política de abordagens abrangentes quando se trata de compreender os processos de *accountability* (Robl Filho, 2013).

Argumenta-se repetidamente que as instituições brasileiras de *accountability* são incapazes de controlar melhor os casos que necessitam de responsabilização e controle porque não são totalmente coordenadas. Embora demonstrado que as instituições brasileiras de *accountability* horizontal estão, internamente, suficientemente bem estruturadas para cumprir suas atribuições estatutárias, há uma necessidade premente de criar mecanismos de coordenação entre eles. Ademais, a *accountability* brasileira concentra enorme ênfase na fase investigativa e de forma competitiva, apenas para encontrar a falta de atenção dedicada às fases de monitoramento ou sanção do seu processo – as penalidades do Judiciário são executadas de forma tão lenta que eles poderiam ser considerados praticamente inexistentes.

A maior parte dos órgãos do Executivo no Brasil – como a CGU e a Polícia Federal – não são suficientemente autônomas e tendem a ter um escopo de ação estreito. Eles também

dependem fortemente de instituições próximas para levar adiante qualquer investigação. No caso da Polícia Federal, ela tem competência para investigar infrações penais, mas não tem autoridade para adotar qualquer tipo de sanção. No Brasil, os processos progridem de forma triangular: são abertos pelo Ministério Público, que dependem de investigações policiais que, por sua vez, necessitam de autorizações judiciais. A literatura tem relatado uma enorme tensão sobre esse triângulo, especialmente entre a PF e o MPF quando se trata de escândalos de políticos fortemente monitorados pela mídia (Robl Filho, 2013), em âmbitos federal e estadual.

O Ministério Público é uma das instituições de *accountability* mais incomum no Brasil. Formalmente independente dos outros três ramos do governo, com um orçamento garantido e incentivos de carreira definidos quase sem interferência externa, possui as mesmas prerrogativas do Judiciário, como mandato vitalício, inamovibilidade do cargo e irredutibilidade de rendimentos. A notável autonomia e alcance do MP são quase ilimitados. Por causa disso, ele tem sido informalmente referido como o 'quarto poder governamental'. Ao agir com autonomia, o Ministério Público transformou-se em uma verdadeira força política: participando ativamente de disputas, questionando políticas sociais e expondo casos de ações ilegais ou omissas.

Justamente por esse papel proativo, muitas vezes, o MP é visto com extrema desconfiança por membros de outras instituições de *accountability*. Ele depende do Judiciário para o estabelecimento de sanções – esse que, em última instância, decide sobre a punição judicial, podendo até corrigir possíveis abusos dos procuradores (Robl Filho, 2013).

Apesar do seu amplo mandato para intervir em diversas áreas potenciais, o Judiciário é uma instituição reativa e a sua eficácia no processo de *accountability* depende fortemente de instituições próximas, especialmente no que diz respeito à qualidade dos casos encaminhados pelo MP. Para alguns estudiosos, o Judiciário tem o papel mais importante na teia de *accountability*, uma vez que representa o último elo de uma série de relações. Se não se deliberar adequadamente sobre os casos em tempo hábil, basicamente, joga-se fora o trabalho de monitoramento e investigação realizado por outras instituições.

### **3.6 A *accountability* do Ministério Público na defesa da educação básica no período anterior à pandemia**

De acordo com o entendimento do STF, mesmo antes da declaração do estado de calamidade devido à pandemia da Covid-19, entendia-se que o Judiciário poderia intervir

excepcionalmente quando o Estado falhasse na implementação de políticas públicas. Essa intervenção visava garantir o direito à educação, cumprindo os encargos constitucionais para assegurar sua efetividade (Brasil, 2018). Neste contexto, Cordeiro (2021) ressalta que o Poder Judiciário foi chamado a decidir questões de grande repercussão política, antes atribuídas ao Executivo e ao Legislativo, especialmente em um cenário de crise política e redução da credibilidade dos demais poderes do Estado.

Como visto, a concepção de *accountability*, embora ainda não tenha uma tradução universalmente aceita para o português, comumente se refere ao controle e à fiscalização dos agentes públicos. Segundo Paul (1992, p. 1047), *accountability* implica em manter indivíduos e organizações sujeitos a serem responsabilizados pelo seu desempenho. No âmbito público, diz respeito ao conjunto de métodos, mecanismos e práticas utilizados por partes interessadas para garantir um determinado nível e tipo de desempenho nos serviços públicos.

A *accountability* parte do princípio de que uma ordem política democrática se solidifica e legitima por meio da responsabilização dos agentes públicos perante os cidadãos. Isso implica em uma relação entre governantes e governados pautada na autoridade exercida pelos governados. Assim, é incumbência das instituições políticas estabelecerem formas de prestar contas à sociedade, além de estarem interligadas umas às outras.

Nesta perspectiva, a *accountability* horizontal efetiva não deriva de agências isoladas, mas sim de redes de agências que têm como ápice, por ser o ponto onde o sistema constitucional 'se fecha' por meio de decisões finais, tribunais (incluindo os mais elevados) comprometidos com ela (Robl Filho, 2013). Dessa forma, a responsabilização horizontal de políticos e agentes públicos não apenas previne desvios de recursos, mas também afirma a formação de uma rede de controle ativa que vai além da supervisão, visando à eficácia das políticas públicas.

A Constituição de 1988 confirmou a tendência geral de inclusão dos direitos difusos e coletivos no ordenamento jurídico, incluindo o direito fundamental à educação, estabelecendo uma base sólida para a incorporação de outros direitos. Curiosamente, a CF/88 tratou desse assunto na seção do Ministério Público, mencionando-o no artigo 129, onde são enumeradas suas funções, incluindo a proteção dos direitos assegurados na Constituição e a promoção do inquérito civil e da ação civil pública em defesa do patrimônio público, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos (Brasil, 1988).

A leitura desse artigo mostra que o MP se estabeleceu, após a Constituição de 1988, como um verdadeiro órgão de *accountability* política horizontal, responsável pela proteção de

uma ampla gama de direitos coletivos e individuais inalienáveis, além de ter a função principal de proteger a ordem jurídica e o estado democrático de direito (Brasil, 1988). A CF/88 reforçou a função protetora que vinha sendo reivindicada pelo Ministério Público sobre os direitos metaindividuais, reforçando a ideia de que esses direitos são inalienáveis de um lado, mas os titulares têm limitações, por outro. Portanto, é inegável a importância fundamental da atuação do Ministério Público como um órgão de controle do poder político para a estabilidade da democracia e a qualidade da representação pública, abrangendo tanto a função dos gestores públicos quanto a dos conselheiros de educação ou qualquer pessoa que exerça função pública.

Em uma decisão tomada em 08 de fevereiro de 2021, o ministro Ricardo Lewandowski, ao tratar sobre o estabelecimento da ordem de prioridade para a vacinação pelo governo federal, na arguição de descumprimento de preceito fundamental ADPF nº 754 DF5, afirmou que:

Os princípios que os anglo-saxões denominam *accountability* constituem a base do próprio regime republicano que adotamos desde os anos de 1889. Em uma república, os governantes, escolhidos pelo povo, são responsáveis perante ele pela gestão dos assuntos públicos. Eles não exercem o poder por direito próprio, mas são meros mandatários dos cidadãos (Lewandowski, 2021).

Portanto, é um dever institucional do Ministério Público, como defensor da ordem democrática, investigar as razões por trás das decisões dos gestores públicos, especialmente as que foram tomadas durante a pandemia, para garantir direitos que não foram flexibilizados pela legislação, incluindo o direito fundamental e social à educação, seja por meio de atividades pedagógicas não presenciais, híbridas ou presenciais.

Da mesma forma, é necessário questionar se foi dada prioridade absoluta aos direitos das crianças e dos adolescentes durante a pandemia, inclusive no processo de reabertura das atividades sociais após o período de isolamento, conforme determina o artigo 227 da Constituição Federal/88 e Estatuto da Criança e Adolescente, de 1990, que em seu art. 53 versa: "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" (Brasil, 1990).

Os atos administrativos devem ser fundamentados na lei e todas as decisões devem visar à garantia dos direitos fundamentais e do ordenamento jurídico, sem contradições reais. Qualquer dúvida deve ser resolvida pela hermenêutica sistêmica, buscando a interpretação e aplicação da lei que mais e melhor garanta os direitos fundamentais dos mais vulneráveis, neste caso, das crianças e dos adolescentes.

A função do Ministério Público é crucial nesse processo, que vai desde fiscalização e monitoramento no cumprimento das leis e políticas relacionadas à educação básica, garantindo que os padrões estabelecidos de qualidade e que os recursos destinados à educação sejam utilizados de forma eficiente e transparente. Ademais, passa pela investigação de irregularidades, bem como pela mediação e resolução de conflitos, além da promoção de políticas públicas que visem melhorar a qualidade e a equidade da educação básica.

Diante disso, não se pode subestimar o papel do MP na promoção da *accountability* na defesa da educação básica, atuando tanto na prevenção de irregularidades quanto na punição dos responsáveis por violações dos direitos educacionais. Ao fazer isso, essa instituição contribui para garantir que todas as crianças e jovens tenham acesso a uma educação de qualidade e para fortalecer o sistema educacional como um todo.

Como um direito público subjetivo e parte integrante dos direitos sociais, o direito à educação necessita de políticas públicas que assegurem sua plena efetivação, mesmo em circunstâncias excepcionais como as que se enfrentou. Os órgãos estatais devem buscar diversas abordagens para garantir o cumprimento da legislação e permitir que o processo educacional ultrapasse os limites físicos das escolas, alcançando todos os estudantes, especialmente aqueles em maior vulnerabilidade durante o período de isolamento social. Isso poderia ter sido feito, conforme o próprio Conselho Nacional de Educação, por meio de recursos tecnológicos, materiais de estudo, rádios comunitárias, transmissões televisivas e qualquer recurso pedagógico necessário para manter a interação entre aluno e professor.

Garantir a continuidade da educação durante a pandemia não se restringia apenas ao cumprimento da carga horária mínima obrigatória, estabelecida em 800 horas, ou ao alcance dos objetivos de aprendizagem definidos na BNCC. Envolveria também a capacidade das redes escolares de buscar ativamente seus alunos, combater a evasão escolar, apoiar professores, estudantes e famílias, fornecer alimentação escolar e identificar os alunos que necessitavam de suporte, incluindo aqueles com necessidades especiais no âmbito da educação. Assim a questão aqui levantada envolve responder a seguinte pergunta: como o MP deve atuar para alcançar de forma adequada esses objetivos que se propõem a educação?

É imperioso que o Ministério Público acompanhe todas essas frentes para prevenir danos significativos aos direitos das crianças e dos adolescentes. A atuação proativa do Ministério Público, principalmente quando se trata do direito à educação, é crucial devido à

multiplicidade de atores envolvidos no processo educacional. Nesse contexto, a atuação dialógica, construtiva e mediadora de conflitos torna-se ainda mais relevante.

Portanto, é importante utilizar todos os recursos extrajudiciais disponíveis para assegurar que, dentro da autonomia dos sistemas educacionais, sejam feitas escolhas adequadas para efetivar os direitos garantidos pela legislação. Se necessário, medidas judiciais também devem ser adotadas, como foi feito em todo o país, embora nem sempre alcançando os objetivos de maneira imediata.

Por conseguinte, os órgãos de *accountability* não poderiam tolerar a inatividade ou a escolha de privar as crianças e adolescentes do seu direito fundamental e social à educação, em detrimento de setores de menor impacto social e não reconhecidos como essenciais na Constituição. A recuperação dos níveis educacionais anteriores à pandemia da Covid-19 será um longo processo que dependerá, em parte, das escolhas feitas, dos caminhos traçados e do comprometimento dos gestores em priorizar a educação. Esse esforço também estará diretamente ligado ao controle exercido por instituições como o Ministério Público (Cordeiro, 2021).

O diagnóstico produzido recentemente pela Comissão da Infância Juventude e Educação (CIJE) do Conselho Nacional do Ministério Público, reporta à falta de estrutura das promotorias de justiça da educação e, também da falta de especialização na matéria. Num ato de flexibilidade importante e corajoso, o próprio Ministério Público, através do seu órgão de controle externo, afirma que as promotorias e procuradorias de justiça, da forma como estão estruturadas atualmente, não possuem condições de garantir a *accountability* do direito à educação, considerando, ainda, a crise educacional que já se vivia e que ainda se vive.

A academia já apontava na mesma direção, Ximenes et al (2022) publicou trabalho na Revista de Direito Público (IDP) com o tema “Especialização do Ministério Público nos Estados na Temática Educação: Extensão, Características e Dinâmica Institucional”.

O documento aborda a especialização do Ministério Público (MP) na defesa do direito à educação, investigando como os 26 estados brasileiros implementaram órgãos e promotorias temáticos em conformidade com obrigações legais e decisões institucionais. O estudo busca compreender a criação, estrutura e atuação desses órgãos especializados, analisando-os a partir de um modelo teórico e prático que classifica cada órgão do MP conforme o grau de especialização, tipo, atribuições funcionais e amplitude de atuação.

A pesquisa fundamentou-se em um conjunto diversificado de fontes, incluindo normas de organização do MP, portais de transparência e entrevistas complementares com membros da instituição. Essa abordagem metodológica permitiu uma análise detalhada e abrangente da realidade institucional do MP na defesa da educação.

Os principais achados do estudo revelam a existência de 254 órgãos do MP com atribuição para a defesa da educação. Desses, 52 são órgãos especializados exclusivos, 53 são especializados não exclusivos e 147 são órgãos cíveis com atribuição em educação. A especialização temática, conforme identificado, está regulada em leis orgânicas ou normas internas do MP e se aplica tanto a órgãos executivos quanto não executivos.

O estudo também propôs um modelo de classificação e análise da especialização temática na área da educação, oferecendo um avanço teórico significativo. Este modelo considerou a relação entre especialização temática, independência funcional e discricionariedade dos membros do MP, destacando a importância de uma atuação coordenada e articulada para a efetividade na defesa do direito à educação.

Uma das principais conclusões do documento é que, apesar da existência de diretrizes nacionais para a especialização temática, a autonomia e independência funcional dos membros do MP resultam em diferentes arranjos institucionais. Esses arranjos refletem a diversidade de contextos locais e a necessidade de adaptações específicas para atender às particularidades de cada estado.

Além disso, o estudo enfatizou que a especialização temática contribui significativamente para a qualificação técnica e a atenção a áreas específicas de políticas públicas. No entanto, ressaltou a necessidade de coordenação e planejamento para assegurar uma atuação eficaz e integrada do MP na defesa do direito à educação. Segundo os autores, essa coordenação é crucial para enfrentar desafios como a judicialização das políticas públicas educacionais, um dos direitos sociais garantidos pela Constituição de 1988.

O documento também discutiu a importância da atuação do MP no processo de judicialização das políticas públicas educacionais. Nesse contexto, a especialização temática é vista como uma estratégia para aprimorar a capacidade do MP de promover e defender o direito à educação, especialmente em um cenário de desigualdades sociais e regionais acentuadas.

Por fim, a pesquisa destacou que a atuação do MP na defesa da educação deve ser vista como um processo contínuo de aprimoramento institucional. A especialização temática, embora

já tenha mostrado resultados positivos, deve ser constantemente revisada e ajustada para responder às novas demandas e desafios impostos pela realidade educacional brasileira.

Da mesma forma, o relatório elaborado pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) por meio da Comissão da Infância, Juventude e Educação (CIJE) traz um diagnóstico detalhado sobre a atuação do Ministério Público na defesa do direito à educação no Brasil. Este diagnóstico, resultado do trabalho de um grupo de estudo criado pela Portaria CNMP-PRESI nº 338, de 17 de novembro de 2022, e atualizado pela Portaria CNMP-PRESI nº 195 de 22 de maio de 2023, teve como objetivo mapear as principais demandas, desafios e falhas na estrutura e atuação das diversas unidades do Ministério Público brasileiro em relação à educação.

A introdução do relatório contextualiza a importância da educação como um direito fundamental e destaca os desafios de sua implementação em um país com grandes desigualdades sociais e regionais. O documento menciona a relevância da educação de qualidade para o desenvolvimento sustentável do Brasil e aponta a necessidade de uma atuação mais especializada e resolutiva por parte do Ministério Público para garantir esse direito.

O diagnóstico revelou que apenas uma parte dos Ministérios Públicos estaduais conta com Centros de Apoio especializados exclusivamente na defesa da educação. Muitos destes centros têm atribuições compartilhadas com outras áreas, o que pode comprometer a eficiência na promoção dos direitos educacionais. Além disso, foi observado um aumento nas demandas específicas de direito educacional após a criação dos Centros de Apoio, indicando a importância da especialização.

Nas promotorias de justiça locais, a maioria possui atribuições específicas na área da educação, mas uma parte significativa dos Ministérios Públicos ainda trata a defesa da educação como uma atribuição residual, sem regulamentação específica. O relatório também destacou a existência de Grupos de Atuação Especializados (GAE) em alguns estados, que combinam funções de apoio e execução com atuação exclusiva na área da educação.

A regionalização da atuação ministerial é uma tendência crescente, permitindo uma abordagem mais eficaz e especializada na defesa do direito à educação. No entanto, a maioria dos Ministérios Públicos ainda não possui promotorias regionais com atribuição exclusiva na defesa da educação.

Quanto à estrutura de membros e servidores, o diagnóstico revelou uma carência de membros com atuação exclusiva na área da educação, bem como uma falta de equipes técnicas multidisciplinares dedicadas. A necessidade de aperfeiçoamento e planejamento estratégico

também foi destacada, com muitos Ministérios Públicos não oferecendo cursos de aperfeiçoamento na área do direito à educação.

O relatório concluiu que, apesar dos avanços, o Ministério Público brasileiro ainda está em fase inicial de especialização na área da educação. A falta de priorização sistêmica e de subsídios necessários à atuação integral na defesa do direito à educação indica a necessidade de uma mudança de paradigma para uma atuação mais proativa, preventiva e resolutiva. O Ministério Público deve se estruturar melhor, fomentar o diálogo institucional e trabalhar em rede com outras instituições para garantir a plena concretude do direito à educação no Brasil. Essa é a realidade da atuação do Ministério Público no período anterior da COVID-19 na área da educação.

#### **4 MINISTÉRIO PÚBLICO NA DEFESA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS À EDUCAÇÃO BÁSICA– ACCOUNTABILITY NA PANDEMIA COVID-19 (2020-2022)**

O tema abordado nessa tese insere-se no âmbito dos direitos fundamentais, sendo mais específico, o direito fundamental à educação, que, por sua essencialidade, não pode ser suprimido, mesmo que seja necessário o fechamento dos prédios escolares, como ocorreu no período pandêmico da Covid-19 (2020-2022).

Da mesma forma, o tema está alinhado com o direito de Estado, uma vez que é objeto de estudo a atuação institucional do Ministério Público na defesa do direito à educação como agência de *accountability*, apontando medidas a serem implementadas pelas demais promotorias e demais atores das redes de ensino, tais como: o estabelecimento do regime especial de aulas não presenciais, a distribuição da merenda escolar, a garantia de educação inclusiva, as próprias medidas de manutenção dos vínculos escolares no período de fechamento das escolas, a busca ativa dos alunos que evadiram e o retorno das atividades presenciais.

O presente estudo foi realizado em cima da atuação do Ministério Público diante do período pandêmico (2020-2022), que provocou uma crise sanitária mundial impactando toda a humanidade de forma negativa e profunda, atingindo brutalmente o direito à educação, com o fechamento das escolas no Brasil por mais de dois anos, por vezes. Por isso, há a necessidade de estudar como o Ministério Público atuou durante a pandemia da Covid-19 e se sua atuação de fato refletiu o seu papel constitucional na defesa do direito fundamental à educação. O MP exerce uma função crucial com seus mecanismos de *accountability* na defesa da educação básica, tanto durante quanto após a pandemia, por meio das Procuradorias e promotorias de justiça, assim, como através dos seus órgãos auxiliares de apoio, Centros e Apoio, e de seu Órgão Temáticos Nacionais, como é o caso da Comissão Permanente de Educação (COPEDEC) e de suas ações enquanto órgão norteador e que busca uniformizar teses para a atuação de todo o MP Brasileiro.

Neste momento, este trabalho busca contribuir para o entendimento dos desafios enfrentados na garantia do direito à educação e das soluções apontadas pela COPEDEC durante a pandemia. Com isso, objetiva-se oferecer *insights* para a formulação de políticas educacionais mais resilientes e inclusivas no futuro, a partir da avaliação dos esforços realizados pelo Ministério Público, bem como a avaliação de outros documentos, como o diagnóstico realizado pela Comissão de Infância, Juventude e Educação (CIJE) do Conselho Nacional do Ministério

Público (CNMP) dentro da seara educacional do MP em âmbito nacional e a consequente Recomendação elaborada, mas ainda não aprovada, como complemento das atividades do Grupo de Trabalho que produziu o documento. Portanto, inicia-se explicitando a metodologia utilizada, a fim de desenvolver a presente tese, em seguida serão analisados os documentos elaborados por alguns órgãos do MP na seara educacional.

#### **4.1 Metodologia**

Deve-se apreciar e valorizar o uso de documentos em pesquisa, pois neles há uma infinidade de informações que podem ser extraídas e resgatadas, isso justifica o seu uso em várias áreas das Ciências Humanas e Sociais. Esse método possibilita ampliar o entendimento de objetos cuja compreensão necessita de contextualização histórica e sociocultural (Cellard, 2008). Por exemplo, na reconstrução de um determinado fato dentro de um período histórico específico,

[...] o documento escrito constitui uma fonte extremamente preciosa para todo pesquisador nas ciências sociais. Ele é, evidentemente, insubstituível em qualquer reconstituição referente a um passado relativamente distante, pois não é raro que ele represente a quase totalidade dos vestígios da atividade humana em determinadas épocas. Além disso, muito frequentemente, ele permanece como o único testemunho de atividades particulares ocorridas num passado recente (Cellard, 2008: 295).

Outra justificativa para o uso de documentos em pesquisa é que eles permitem acrescentar a dimensão do tempo à compreensão do social. A análise documental favorece a observação do processo de maturação ou de evolução de indivíduos, grupos, conceitos, conhecimentos, comportamentos, mentalidades, práticas, entre outros (Cellard, 2008).

A pesquisa documental utiliza os princípios da pesquisa bibliográfica, além de tê-la como material de apoio investigativo. Com o auxílio desse método, pretendeu-se restringir, conceituar e caracterizar o objeto da pesquisa, em seguida discutiu-se o conteúdo de cada um dos documentos selecionados e, por fim, expôs-se as conclusões a partir do resultado dos procedimentos da análise documental (Cellard, 2008).

A pesquisa documental é a técnica responsável por coletar, selecionar e avaliar informações através da leitura de documentos, livros, revistas, gravações, filmes, jornais, bibliografias etc. (Gil, 2007). Desse modo, a pesquisa documental de cunho informativo aqui realizada buscou, por meio das informações relevantes sobre um determinado tópico, analisar a atuação do Ministério Público, em abrangência nacional, durante o período da pandemia COVID-19 (2020-2022), no cumprimento do seu dever de zelar pelo direito fundamental à

educação básica (Fonseca, 2002), através da visão da Comissão Permanente de Educação, Copeduc, órgão interno do Conselho Nacional de Procuradores-gerais e que congrega a representação de cada Estado, além dos ramos federais do MP.

Esse tipo de pesquisa envolve tanto técnicas qualitativas quanto quantitativas, dependendo do objetivo do estudo. Por exemplo, a análise de conteúdo é uma técnica qualitativa comumente utilizada na pesquisa documental, enquanto a análise estatística de dados é uma técnica quantitativa (Gil, 2007). Assim, a técnica utilizada na construção desta tese foi a qualitativa, uma vez que buscou-se avaliar o conteúdo dos documentos selecionados para análise.

A metodologia usada para conduzir esta investigação documental iniciou delimitando o objeto de pesquisa e os respectivos documentos oficiais que seriam alvo da investigação. Buscou-se compreender a atuação, em âmbito nacional, do Ministério Público, dentro do período estudado. Desse modo, decidiu-se afunilar o estudo restringindo-se aos documentos produzidos pela Comissão Permanente de Educação (COPELUC) do Grupo Nacional de Direitos Humanos (GNDH), órgão do Conselho Nacional de Procuradores-Gerais de Justiça (CNPG), que congrega membros dos Ministérios Públicos dos Estados e da União.

A COPELUC realizou um papel primordial no período pandêmico da COVID-19 (2020-2022), por meio da produção de Enunciados e Notas Técnicas ao que concerne a prática educacional, que delinearão o posicionamento do Ministério Público Brasileiro, permitindo a coordenação da atuação em cada instituição jurisdicional estadual ou até mesmo outras instâncias de decisão (CNPG, 2023).

O objeto de estudo desta pesquisa é a atuação da Comissão Permanente de Educação (COPELUC) e seus mecanismos de *accountability* na defesa da educação básica durante a pandemia, bem como outros documentos de diagnóstico e avaliação interna de estrutura de atuação na seara educacional das promotorias no Brasil. Dessa maneira, este trabalho buscou verificar se houve atuação ativa do Ministério Público diante das consequências nefastas da pandemia sobre a educação, analisando-se a produção documental da COPELUC e outros documentos pertinentes à estrutura de órgãos dos Ministérios Públicos nos vinte e seis Estados quanto à especialização dentro da temática Educação, seja por força de lei ou de decisões institucionais de cada estado, relacionadas a orientações nacionais emanadas do Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais (CNPG) e do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) e da Comissão Permanente de Educação (COPELUC).

Assim, após selecionar os principais Enunciados, Notas Técnicas e Notas Públicas produzidas pela COPEDUC, realizou-se a revisão do conteúdo material, pontuando as principais partes, destacando nas notas de rodapé algumas iniciativas por parte dos Ministérios Públicos Estaduais, que ressoaram em conformidade com as orientações oriundas dos documentos em análise. Além de refletir sobre a repercussão das padronizações e orientações advindas de uma ação coordenada pela COPEDUC, a fim de contribuir na luta pelo direito à educação básica diante dos desafios que vieram juntos com a pandemia.

Neste capítulo, utilizou-se outros documentos importantes para análise, com objetivo de avaliar a estrutura das promotorias especializadas de educação, como, por exemplo, o Diagnóstico sobre a atuação do Ministério Público na defesa do direito à educação - CIJE/CNMP (2024). Sua finalidade foi realizar levantamento sobre a atuação dos ramos e unidades do Ministério Público brasileiro na defesa do direito à educação, de modo a catalogar as principais demandas, desafios, eventuais falhas e carências (físicas, estruturais e institucionais), com intuito de desenvolver ações voltadas ao seu aprimoramento (CNMP, 2024).

O citado documento refere-se à estrutura atual do Ministério Público, cujo levantamento foi realizado por meio de formulários enviados em setembro de 2023 aos Ministérios Públicos Estaduais pelo Conselho Nacional do Ministério Público, através da Comissão da Infância, Juventude e Educação e seu respectivo Grupo de Trabalho instituído pela Portaria CNMP-PRESI nº 338, de 17 de novembro de 2022, atualizada pela Portaria CNMP-PRESI nº 195, de 22 de maio de 2023 (CNMP, 2024).

Os dados resultantes desse documento, dentre outros, colaboraram para o desenvolvimento da tese aqui levantada. A etapa de análise dos documentos se propôs produzir ou reelaborar conhecimentos e criar novas formas de compreender os fenômenos, mencionando os fatos investigados, pois constituem os objetos desta pesquisa, mas, por si mesmos, não explicam nada (May, 2004). Para May (2004), o investigador deve interpretá-los, sintetizar as informações, determinar tendências e na medida do possível fazer inferências, assim, os documentos não existem isoladamente, mas precisam ser situados em uma estrutura teórica para que o seu conteúdo seja entendido.

Nesse momento, passou-se a fornecer uma interpretação coerente, tendo em vista a temática do questionamento inicial. A análise de conteúdo consiste em uma forma de interpretação de texto que adota normas sistemáticas para extrair significados temáticos ou os

significantes lexicais por meio dos elementos mais simples do texto (Appolinário, 2009). Assim, centrou-se a análise dividindo os documentos pelos temas que versavam, observando a frequência com que esses temas foram trabalhados e as recomendações mais pertinentes sugeridas. Em seguida, procedeu-se com a decomposição do conteúdo do documento em fragmentos mais simples, a fim de estudar as sutilezas contidas no texto, como fragmentos, temas, termos ou frases significativas (Chizzotti, 2006).

Realizou-se a análise qualitativa do conteúdo, partindo da ideia de processo, ou contexto social de uma circunstância em particular: a Pandemia COVID-19. A tarefa do analista torna-se, nas palavras de May (2004), uma "leitura" do texto em termos dos seus símbolos. Com isso em mente, abordou-se os documentos analisados a partir do entendimento do contexto da sua produção, atentando-se, durante a investigação, ao conteúdo simbólico, sob o ângulo do contexto histórico e legal estudado.

Dito isso, passa-se a análise dos documentos selecionados (Enunciados, Notas Públicas e Notas Técnicas) emanados do Ministério Público, por meio da Comissão Permanente de Educação (COPEDEC) do Grupo Nacional de Direitos Humanos (GNDH), órgão do Conselho Nacional de Procuradores-Gerais de Justiça (CNPJ), que congrega membros dos Ministérios Públicos dos Estados e da União.

## **4.2 Órgãos do Ministério Público**

### **4.2.1 Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) e Comissão da Infância, Juventude e Educação (CIJE/CNMP)**

Para a construção desta tese foi necessário analisar inicialmente alguns órgãos da estrutura do Ministério Público, com ênfase nos alvos da pesquisa. O primeiro órgão que se fez necessária a compreensão de suas atribuições dentro da estrutura do Ministério Público brasileiro foi o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), que é uma iniciativa de *accountability* externa sobre o MP, talvez a mais importante desde a promulgação da Constituição de 1988.

Com a promulgação da Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004, foi instituído o Conselho Nacional do Ministério Público, dando início a uma série de novidades inseridas no universo forense, que, além de criar o referido órgão, criou também o Conselho Nacional de Justiça. Outras mudanças importantes adotadas pela Emenda nº 45 foram a criação

da figura da súmula vinculante, a federalização de crimes contra os direitos humanos e a possibilidade de criação de varas especializadas em conflitos agrários (Lima, 2017).

O Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) e o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) foram criados como órgãos de controle do Ministério Público e do Poder Judiciário, respectivamente. Do ponto de vista estrutural, é importante observar que há uma diferença a ser destacada: enquanto o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) é órgão integrante do Poder Judiciário, o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) é órgão externo ao Ministério Público, que possui natureza jurídica de organização administrativa autônoma (Lima, 2017).

A Emenda Constitucional nº 45, ao criar esse órgão de controle das atividades do Ministério Público, estabeleceu as seguintes atribuições ao CNMP na Constituição (Brasil, 1988):

Art. 130-A – [...] § 2º Compete ao Conselho Nacional do Ministério Público o controle da atuação administrativa e financeira do Ministério Público e do cumprimento dos deveres funcionais de seus membros, cabendo-lhe:

I - zelar pela autonomia funcional e administrativa do Ministério Público, podendo expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência, ou recomendar providências;

II - zelar pela observância do art. 37 e apreciar, de ofício ou mediante provocação, a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Ministério Público da União e dos Estados, podendo desconstituí-los, revê-los ou fixar prazo para que se adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, sem prejuízo da competência dos Tribunais de Contas;

III - receber e conhecer das reclamações contra membros ou órgãos do Ministério Público da União ou dos Estados, inclusive contra seus serviços auxiliares, sem prejuízo da competência disciplinar e correicional da instituição, podendo avocar processos disciplinares em curso, determinar a remoção, a disponibilidade ou a aposentadoria com subsídios ou proventos proporcionais ao tempo de serviço e aplicar outras sanções administrativas, assegurada ampla defesa;

IV - rever, de ofício ou mediante provocação, os processos disciplinares de membros do Ministério Público da União ou dos Estados julgados há menos de um ano;

V - elaborar relatório anual, propondo as providências que julgar necessárias sobre a situação do Ministério Público no país e as atividades do Conselho, o qual deve integrar a mensagem prevista no art. 84, XI (Brasil, 1988).

Criou-se, assim, um órgão externo ao Ministério Público com basicamente as seguintes atribuições: a) o controle da atividade administrativa e financeira do Ministério Público e b) o controle sobre o cumprimento dos deveres funcionais dos membros do Ministério Público. Ou seja, incumbe ao CNMP regular a atividade administrativa e financeira cotidiana do Ministério Público face à legalidade, bem como fazer a correição funcional de seus membros (Lima, 2017, p. 15).

De fato, conforme esclarece Paulo Rubens Carvalho Marques (2017):

Embora não haja relação hierárquica entre o Conselho Nacional do Ministério Público e os órgãos que se submetem a seu controle – eis que dotados de individualidade

própria e autonomia institucional – a Constituição da República cometeu ao CNMP o controle do cumprimento dos deveres funcionais dos membros do Ministério Público (Marques, 2017).

Ou seja, o controle exercido pelo CNMP se assemelha ao controle exercido pelas corregedorias locais, em que os integrantes dos Ministérios Públicos locais exercem controle interno. Porém, o CNMP não se confunde com um órgão integrante do Ministério Público, pois sua atuação é autêntico mecanismo de controle externo.

O artigo 3º do Regimento Interno do CNMP elenca os seguintes órgãos:

Art. 3º São órgãos do Conselho:  
 I – o Plenário;  
 II – a Presidência;  
 III – a Corregedoria Nacional do Ministério Público;  
 IV – os Conselheiros;  
 V – as Comissões;  
 VI – a Ouvidoria Nacional (CNMP, 2022).

Ainda de acordo como o Regimento Interno (2022), o CNMP poderá criar comissões permanentes ou temporárias, compostas por seus membros, para o estudo de temas e de atividades específicas, relacionadas às suas áreas de atuação, sendo dez suas comissões permanentes:

Art. 31. São comissões permanentes do Conselho:  
 I – Comissão de Controle Administrativo e Financeiro;  
 II – Comissão da Infância, Juventude e Educação;  
 III – Comissão de Preservação da Autonomia do Ministério Público;  
 IV – Comissão do Sistema Prisional, Controle Externo da Atividade Policial e Segurança Pública;  
 V – Comissão de Planejamento Estratégico;  
 VI – Comissão de Acompanhamento Legislativo e Jurisprudência;  
 VII – Comissão de Defesa dos Direitos Fundamentais;  
 VIII – Comissão do Meio Ambiente;  
 IX – Comissão da Saúde;  
 X – Comissão de Enfrentamento da Corrupção (CNMP, 2022).

Destaca-se, que a Comissão da Infância e Juventude só passou a abranger a educação em 15 de julho de 2020, através da redação dada pela emenda regimental nº 28, ou seja, em plena pandemia, demonstrando a preocupação da Instituição CNMP, que não tem apenas a função controladora e corregedora, mas também orientadora e normativa para o Ministério Público Brasileiro, Ou seja, sentiu-se a necessidade de entre as comissões temáticas da área fim se ter a da educação. Esse ponto reforça o argumento da presente tese que a pandemia trouxe também ao Ministério Público, mesmo tendo atuado, a consciência de que, em termos de educação, seria e será preciso fazer mais. Esse processo de reflexibilidade interna da

instituição, está pautada na reformulação da CIJE, na instauração do Grupo de Trabalho Diagnóstico, eu produzi um primoroso documento anexo a esta tese e uma proposta de recomendação para serem cumpridas por todos os Mps Brasileiros, o que está em votação planária no Conselho. Vê-se que, embora uma instituição combativa, com vários exemplos de atuação na pandemia, que foram destacados para as inúmeras notas de rodapé ao longo do texto, numa tentativa de explicar e exemplificar o que era dito na teoria, mesmo assim, percebeu-se que ainda falta muito de estrutura interna para dizer um sim pleono à pergunta de pesquisa.

Vale ressaltar, ações priorizadas pela CIJE são direcionadas pelos princípios e garantias constitucionais. Ela não atua diretamente na apuração de atos infracionais e de crimes perpetrados em face de crianças e adolescentes ou na ampliação da oferta de vagas escolares ou em creches. Essas atribuições são dos membros do Ministério Público, que atuam como órgãos de execução. Incluem-se no escopo da atuação da CIJE:

- a) instauração de procedimentos internos para acompanhar a atuação do Ministério Público;
- b) realização de cursos de capacitação profissional;
- c) elaboração de material de apoio para os membros do Ministério Público;
- d) participação em reuniões com representantes dos poderes do Estado brasileiro e órgãos como o Conselho Nacional de Justiça;
- e) realização de visitas às unidades socioeducativas, entidades de acolhimento institucional e escolas;
- f) articulação com os membros do Ministério Público com atuação nas matérias relacionadas à infância, juventude e educação;
- g) proposta de atos normativos (CNMP, 2015).

Assim, a CIJE tem poder normativo, conforme texto exposto acima. Isso significa que esse órgão possui a função de propor normativas sobre o funcionamento do MP.

#### *4.2.1.1 Grupo de Trabalho (GT/CIJE/CNMP) e diagnóstico sobre a atuação do Ministério Público na defesa do direito à educação*

Em 17 de novembro de 2022 foi instituído, pelo prazo de 90 (noventa) dias, um Grupo de Trabalho (GT) no âmbito da Comissão da Infância, Juventude e Educação (CIJE) por meio da Portaria CNMP-PRESI nº 338/2022, atualizada pela Portaria CNMP-PRESI nº 195/2023, a fim de diagnosticar a atuação dos ramos e unidades do Ministério Público brasileiro na defesa do direito à educação. O objetivo era catalogar as principais demandas, desafios, eventuais falhas e carências (físicas, estruturais e institucionais) que permitissem o desenvolvimento de ações voltadas ao seu aprimoramento.

Como dito anteriormente, o referido diagnóstico foi realizado por meio de um formulário eletrônico elaborado e enviado a todas as unidades do Ministério Público brasileiro. Assim, foi possível realizar detalhamento da sua estrutura organizacional, além da catalogação das informações em 5 (cinco) grandes grupos de dados: a) Centros de Apoio; b) Promotorias de Justiça ou Ofícios locais; c) Grupos de Atuação Especializados; d) Promotorias de Justiça ou Ofícios Regionais; e e) Estrutura Geral (CNPGE, 2023).

Durante o levantamento, foram coletadas informações sobre o número de membros, servidores(as), apoio técnico, critérios correccionais, estruturas e práticas de aprimoramento e boas práticas, como projetos e planejamento estratégico. Iniciou-se a coleta de dados em 31 de setembro de 2023, com o envio de ofício contendo o *link* do formulário virtual, com prazo de resposta de 30 (trinta) dias (CNPGE, 2023).

Com o encerramento da fase inicial e a análise dos dados colhidos, deu-se início a uma segunda etapa do diagnóstico, que envolveu a aplicação de um novo questionário às unidades do Ministério Público, o qual demonstrou que as estruturas organizacionais, em um ou mais aspectos, devem ser mais eficazes para o enfrentamento dos desafios impostos à atuação na matéria da educação. Com isso, buscou-se catalogar os progressos observados na atuação institucional em defesa do Direito à Educação, de modo que pudesse servir de embasamento para os estudos e proposições do GT (CNPGE, 2023).

Os Ministérios Públicos da União com atribuição na área da educação, como Ministério Público do Trabalho (MPT) e o Ministério Público Federal (MPF), também foram incluídos na pesquisa. Entretanto, diante das especificidades de cada um dos ramos, as respostas não foram computadas junto com os dados dos Ministérios Públicos Estaduais para que pudessem ser mais facilmente comparados. Por isso, os dados coletados relativos ao MPF e MPT foram expostos em tópico próprio (CNPGE, 2023).

Durante a elaboração do diagnóstico, foram examinados os critérios de distribuição de atribuições e da criação de órgãos encarregados da defesa da educação, além dos dados referentes aos aspectos quantitativos e demográficos. Foram consideradas, portanto, as particularidades inerentes à atuação efetiva do MP brasileiro dentro do direito educacional. Dessa maneira, adotou-se parâmetros de verificação funcionais: a) a distinção entre atribuições cumulativas ou exclusivas; b) sistematização das atribuições metaindividuais – sejam difusas, coletivas ou individuais homogêneas – ou individuais; c) atribuições locais (por comarca) ou regionais; d) a sistematização de atos institucionais de criação de órgãos ou definição de

atribuições; e) a distinção dos critérios de distribuição das atribuições respectivas; f) o sopesamento da estrutura global em comparação àquela destinada aos órgãos de apoio (CAOs) e de execução, em seus diversos níveis e entrâncias, com atribuições específicas na defesa da educação (CNPGE, 2023).

Esse diagnóstico buscou aprofundar os estudos com relação às condições indispensáveis para aprimorar o desempenho do Ministério Público brasileiro na defesa e garantia do direito à educação, permitindo a construção e a proposição de um cenário com estrutura mínima para atuação efetiva e resolutiva, além da catalisação das boas práticas e das melhores experiências de atuação dos órgãos de execução e de apoio.

É importante a compreensão da realidade institucional do MP quanto à sua estrutura e como sua atuação impacta diretamente nos processos de políticas públicas e nas disputas políticas sobre a distribuição de bens e direitos na sociedade brasileira. Por isso, faz-se necessário estudar a especialização do MP, a fim de desvelar suas orientações político-institucionais que, assim definidas, direcionam a atuação de seus membros em direção a temáticas tidas como prioritárias ou, ao menos, entendidas como passíveis de um direcionamento específico via política institucional (Salomão, 2022).

De acordo com os dados colhidos pelo diagnóstico, dos 254 órgãos com atribuição para a defesa da educação nos 26 estados brasileiros, 1% possui atuação geral com atribuição em educação, 20% são especializados exclusivos, 21% são especializados não exclusivos e 58% são cíveis que atuam na educação. Ele afirma que nas décadas de 2010-2020 houve um novo ciclo de disseminação da especialização nos órgãos auxiliares, caracterizado pela ampliação constante da temática educação, ocorrendo quase a universalização da temática nos MP dos estados, salvo 2 (dois) casos. Observou-se, assim, o crescimento do número de órgãos auxiliares de caráter exclusivo, mas sem que se pudesse afirmar que o modelo prevaleceu, havendo uma diversificação estadual e regional de arranjos institucionais de especialização, bem como uma relativa instabilidade dos modelos de especialização adotados, já que é comum a presença de reformas "especializantes" e "desespecializantes".

Os Centros de Apoio desempenham um papel central na atuação ministerial, por serem relevantes no suporte prestado aos órgãos de execução, bem como para a articulação com órgãos externos e na definição de programas e projetos institucionais. Como resultados dessa pesquisa, constatou-se que mais da metade dos Ministérios Públicos Estaduais não possui

Centros de Apoio com atribuição exclusiva na área da educação e 11% das unidades não tem sequer Centros de Apoio especializados na área, ainda que com atuação compartilhada.

Apesar de 66% dos Ministérios Públicos existirem Promotorias de Justiça com atribuição específica (exclusiva ou cumulativa) na área da educação, quase 26% das unidades não havia sequer ato normativo geral regulamentando as atribuições dos membros com atuação na área da educação. Essa atribuição ocorria de forma residual, o que denota ausência de atenção e priorização institucional na temática. Ademais, mais de 74% dos MPs não possuíam Promotorias de Justiça Regionais, órgãos de execução com atribuição regionalizada na defesa da educação, embora seja de grande importância a atuação regional especializada para qualificação da intervenção do MP diante da complexidade da matéria e da existência de políticas públicas educacionais que possuem alcance estadual ou regional.

Além disso, 92% dos cargos com atribuição na defesa da educação acumulavam tais funções com outras atribuições, como infância e juventude, saúde, direitos humanos, dentre outros. Enquanto na segunda instância, identificou-se a ausência absoluta de atuação especializada exclusiva, ou seja, no Ministério Público brasileiro não existiam procuradores ou procuradoras de Justiça com atuação exclusiva na área da educação.

Verificou-se também que em 62% dos Centros de Apoio com atribuição na defesa do Direito à Educação não havia equipes técnicas multidisciplinares e mais de 85% das promotorias e dos grupos especializados não possuíam equipes técnicas exclusivas. Constatou-se ainda que 40% dos Ministérios Públicos não ofertavam, por suas Escolas Superiores ou Centros de Aperfeiçoamento Funcional, cursos de aperfeiçoamento na área do direito à educação.

Outro dado intrigante foi o fato de 90% das unidades declararem ter planos específicos para essa área de atuação com metas ou objetivos específicos de defesa do direito à educação no planejamento estratégico. Do mesmo modo, em 85% dos Ministérios Públicos possuíam projetos ou programas institucionais específicos de defesa do direito à educação. Porém, esses dados contrastam com a realidade institucional revelada pelo diagnóstico, pois as unidades não disponibilizaram estrutura mínima para a concretização desses projetos e o alcance dos objetivos estratégicos.

Importante mencionar que o Ministério Público em sua atuação na defesa e garantia do direito à educação, dada sua natureza multifacetada e a complexidade estruturante das demandas, deve exigir uma verdadeira mudança de paradigma. Isso porque sua ausência de

especialização pode acarretar problemas relacionados aos impactos da atuação devido à carência de compreensão sobre o processo de formulação de políticas públicas educacionais e à fragilidade na interação dos órgãos do sistema de justiça com o campo educacional (CNMP, 2024).

O Ministério Público tem função primordial no processo de fiscalização e judicialização das políticas educacionais, por isso a ampliação das estruturas existentes e a sua especialização são medidas necessárias para garantir uma atuação otimizada, que deve ir além dos aspectos técnicos e processuais, abrangendo as dimensões sócio-históricas e político-econômicas da educação brasileira. É preponderante que o MP deixe o controle apenas formal, reativo e puramente repressivo de agentes públicos e de políticas públicas, para avançar rumo a uma atuação preventiva, proativa e que possa controlar os resultados alcançados com a aplicação dos recursos públicos, a fim de garantir a qualidade da prestação do serviço educacional e a plena concretização desse direito fundamental (CNMP, 2024).

Para a atuação constitucionalmente adequada do Ministério Público na área da educação, é imprescindível o contato direto com a realidade das escolas, uma relação de proximidade com a comunidade escolar, com movimentos sociais e com a academia, além de fomentar o diálogo institucional com os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como com Tribunais de Contas, Defensorias Públicas e a advocacia. São necessários proatividade, planejamento e visão estratégica, mas também humildade para reconhecer que sem uma atuação horizontal e em rede o Ministério Público não conseguirá sozinho garantir a plena concretude do direito à educação em todo o país (CNMP, 2024).

O diagnóstico demonstra que o Ministério Público brasileiro, não obstante os mais de 35 anos da Constituição Federal, ainda está em fase inicial de especialização de sua atuação quanto à política educacional, empregando uma variedade de estratégias para fortalecer e otimizar a sua capacidade funcional. Isso depende da aplicação de técnicas e critérios de estruturação de órgãos de apoio/coordenação e de execução, com articulação entre atuação individual, coletiva e, bem assim, da criação de arranjos organizacionais distintos de atribuições regionalizadas dentro de cada Ministério Público. Sem embargo de avanços pontuais, percebe-se uma falta de priorização sistêmica da atribuição na área da educação – muitas vezes ainda vista como um apêndice da área da infância e juventude – que corresponda ao tamanho (em pessoas e recursos envolvidos) e à importância da temática. Do mesmo modo, a realidade dos quadros técnicos e multidisciplinares voltados à atuação na área deixam clara a precariedade dos subsídios necessários à atuação integral, nas suas diversas dimensões, para uma atuação finalística efetiva (CNMP, 2024).

O referido estudo demonstra que a atuação ministerial está desconexa de uma performance institucional estratégica com vistas a uma real transformação social, comprometida com a garantia do núcleo mínimo do direito fundamental à educação. Os dados

da pesquisa evidenciam que o MP ainda não se estruturou de modo a atender à perspectiva funcional de evolução social de médio e longo prazo, decorrente da relação entre efetivação do direito à educação e o fortalecimento da democracia, a redução das desigualdades social, racial e de gênero, a diminuição da violência, a melhoria das perspectivas de saúde, emprego e o próprio desenvolvimento sustentável do país, com justiça social (CNMP, 2024).

Constatou-se também que o controle em curto prazo necessita de incremento e fortalecimento da atuação do Ministério Público nesta política pública que reclama a aplicação de parcela considerável do orçamento. Com efeito, apesar dos investimentos realizados ao fim do prazo do Plano Nacional de Educação 2014-2024, instituído pela Lei Federal 13.005/2014, o Brasil teve aproximadamente 85% das metas e estratégias descumpridas e, pior, 65% delas em retrocesso (BPNE, 2023). Isso aponta para o descumprimento de diversas leis importantes da República, cujo assento constitucional (CF, artigo 214) exige do Ministério Público uma atuação estrutural e urgente (CNMP, 2024).

Em 2024, inicia-se o ciclo de um novo Plano Nacional de Educação, que contemplará novos modelos de atuação para o enfrentamento dos grandes desafios da área da educação, assegurando-se assim a necessária atuação sociotransformadora do Ministério Público brasileiro na defesa do direito fundamental à educação, com qualidade social e a prioridade a ela conferida pela Constituição Federal.

Diante da primordial necessidade de se assegurar os direitos fundamentais presentes na Constituição Federal, o Diagnóstico sobre a atuação do Ministério Público na defesa do direito à educação – CIJE/CNMP (2024) conclui que

se a educação no Brasil não vai bem, o Ministério Público – instituição alçada pelo Constituinte como guardião da democracia e dos direitos fundamentais – está em débito com a sociedade brasileira. Cabe a ele se estruturar para cumprir sua missão constitucional (CNMP, 2024).

Infelizmente, o diagnóstico aponta que os Ministérios Públicos Estaduais ainda não se estruturaram da forma adequada para cumprir fielmente com seu papel na defesa do direito à educação, mesmo em tempos não pandêmicos. De acordo com os números apresentados, mesmo com todas as orientações sobre a necessidade de instalação de Centros Operacionais específicos nas promotorias estaduais, nota-se que ainda está longe de corresponder às expectativas de cumprimento das suas funções constitucionais, como preleciona a Carta Maior, havendo a necessidade de uma maior movimentação nessa direção.

#### *4.2.1.2. Proposta de resolução*

O resultado do diagnóstico foi apresentado no dia 27 de fevereiro, durante a 2ª Sessão Ordinária de 2024 do CNMP. Constatou-se, através do levantamento, que a realidade estrutural de cada Ministério Público deve ser aprimorada, a fim de melhorar o desempenho do MP na temática educacional (CNPG, 2024).

Como complemento das atividades realizadas pelo Grupo de Trabalho, criado com a finalidade de diagnosticar a atuação dos ramos e unidades do Ministério Público brasileiro na defesa do direito à educação, foi elaborada uma proposição de recomendação No uso da atribuição conferida pelo art. 147, inciso I, do Regimento Interno do Conselho Nacional do Ministério Público, essa proposta de Recomendação foi apresentada no dia 19 de março, durante a 4ª Sessão Ordinária de 2024, pela CIJE do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). O documento, entre outras orientações, sugere novas diretrizes para a estruturação das unidades do MP na defesa do direito à educação e a disponibilização de equipes multidisciplinares exclusivas para apoio aos membros desse órgão (CNPG, 2024).

A Recomendação estabelece as principais diretrizes para que as unidades do MP atuem na defesa do direito à educação, como por exemplo: viabilizar Promotorias de Justiça com atribuição exclusiva na defesa do direito à educação, cujos critérios devem se basear em estudos sobre a realidade institucional local; criar Centros de Apoio Operacionais ou equivalentes na área da educação; disponibilizar equipes multidisciplinares exclusivas para apoio aos membros do MP que atuam nessa área; e promover cursos de qualificação na mencionada área em colaboração com os Centros de Aperfeiçoamento Funcional. Além disso, a minuta apresentada define as atribuições prioritárias dos membros do Ministério Público na defesa do direito educacional (CNPG, 2024).

A proposta foi elaborada diante da análise dos dados do diagnóstico, que concluiu que o Ministério Público brasileiro está apenas começando a especializar sua atuação na política educacional. O estudo também revelou que houve alguns avanços pontuais, porém, ficou evidente a falta de priorização da atribuição nessa área, apontando uma negligência da temática por parte dos órgãos ministeriais (CNMP, 2024).

Em virtude da natureza multifacetada e da complexidade estruturante das demandas, a atuação do Ministério Público na defesa e garantia do direito à educação deve ir além da aplicação estrita da lei a casos específicos, reivindica-se um olhar especializado. A ausência de

especialização para a ponderação dessas particularidades ocasiona problemas na atuação, devido à carência de compreensão sobre o processo de formulação de políticas públicas educacionais e à fragilidade na interação dos órgãos do sistema de justiça com o campo educacional.

Diante do papel de protagonismo do Ministério Público no processo de fiscalização e indução das políticas educacionais, a ampliação das estruturas existentes e a sua especialização são medidas necessárias para subsidiar a atuação resolutiva. Dessa forma, seu papel não deve se restringir apenas aos aspectos técnicos e processuais, mas abranger as dimensões sócio-históricas e político-econômicas da educação brasileira.

Com os dados do diagnóstico, ficou evidente a necessidade de o Ministério Público abandonar o controle meramente formal, reativo e puramente repressivo de agentes públicos e de políticas públicas, para avançar a uma atuação preventiva, proativa e que possa fiscalizar os resultados alcançados com a aplicação dos recursos públicos. Portanto, garantir a qualidade da prestação do serviço educacional e a plena concretização desse direito fundamental.

Enfim, o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) emitiu uma proposta de recomendação destinada a estabelecer diretrizes estruturais e organizacionais mínimas para garantir uma atuação eficaz e resolutiva na defesa do direito à educação. A proposta, apresentada pelo Conselheiro Rogério Magnus Varela Gonçalves, foi elaborada com base no diagnóstico realizado pelo Grupo de Trabalho criado pela Portaria CNMP-PRESI nº 338, de 17 de novembro de 2022, e atualizado pela Portaria CNMP-PRESI nº 195, de 22 de maio de 2023.

De forma didática, as principais recomendações são:

a. Estruturação de Unidades Especializadas:

- Criação de Promotorias de Justiça com atribuição exclusiva na defesa do direito à educação, baseadas em estudos sobre a realidade institucional local.
- Implementação de Centros de Apoio Operacionais ou estruturas equivalentes na área da Educação.
- Disponibilização de equipes multidisciplinares exclusivas para apoio aos membros do Ministério Público que atuam nessa área, compostas por profissionais como psicólogos, pedagogos e assistentes sociais.

b. Capacitação e Formação Continuada:

- Promoção de cursos de qualificação e aperfeiçoamento em colaboração com Centros de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional (CEAF) e outras instituições de ensino e pesquisa.
- Fomento ao debate sobre temas relevantes para construção de posicionamento institucional, harmonizando os princípios de independência funcional e unidade ministerial.

c. Atuação Integrada e Proativa:

- Estabelecimento de uma atuação integrada com órgãos gestores/executores das políticas de educação, priorizando ações preventivas para evitar crises educacionais.
- Monitoramento e fiscalização das políticas educacionais, garantindo a aplicação correta dos recursos públicos e a qualidade da prestação do serviço educacional.
- Promoção de ações que garantam o acesso, permanência e qualidade do ensino em todas as etapas, níveis e modalidades, com especial atenção à educação infantil, universalização da educação básica, combate à evasão escolar, infraestrutura, acessibilidade, alimentação e transporte escolar.

d. Fiscalização e Monitoramento:

- Controle da aplicação dos recursos destinados à educação, monitorando a execução orçamentária e o cumprimento do percentual mínimo constitucional em educação.
- Fiscalização do funcionamento adequado dos Conselhos de Educação, assegurando o cumprimento de suas competências.
- Implementação de um sistema de relatórios periódicos para avaliar o cumprimento das diretrizes estabelecidas e propor melhorias contínuas.

A proposta de recomendação do CNMP visa a fortalecer a atuação do Ministério Público na defesa do direito à educação, promovendo uma abordagem especializada, integrada e proativa. Ao seguir essas diretrizes, o Ministério Público poderá garantir a efetividade das políticas educacionais e a proteção dos direitos fundamentais das crianças e adolescentes no Brasil.

#### *4.2.2 Conselho Nacional de Procuradores-Gerais (CNPG) e Grupo Nacional de Direitos Humanos (CNPG/GNDH)*

O próximo órgão estudado foi o Conselho Nacional de Procuradores-Gerais (CNPG), uma associação nacional sem fins lucrativos, que foi criado em 9 de outubro de 1981 e do qual

fazem parte os procuradores-gerais de Justiça dos Ministérios Públicos dos estados e da União. Ele funciona na forma de um Colegiado, cujo objetivo é defender os princípios, prerrogativas e funções institucionais do MP. É sua função: ser integrado pelos Ministérios Públicos de todos os estados brasileiros; promover intercâmbio de experiências funcionais e administrativas; e trabalhar pelo aperfeiçoamento da instituição, traçando políticas e planos de atuação uniformes ou integrados que respeitem as peculiaridades regionais. O Conselho avalia, periodicamente, a atuação do MP para verificar onde podem ser realizadas manutenções a fim de otimizar o alcance de seu objetivo precípua (CNPNG, 2019).

Os recursos do CNPG são obtidos através de doações, contribuições, subvenções ou decorrentes de convênios com instituições públicas ou privadas. O CNPG tem domicílio especial e foro em Brasília (DF). Sua sede administrativa fica localizada no estado do Procurador-Geral de Justiça eleito Presidente (CNPNG, 2019).

Figura 5: Organograma - Grupos do Conselho Nacional de Procuradores-Gerais.





Conforme o Regimento Interno do Grupo Nacional de Direitos Humanos (GNDH), esse é um órgão do Conselho Nacional de Procuradores-Gerais dos Ministérios Públicos dos estados e da União (CNPJ), composto por representantes dos Ministérios Públicos dos estados, do Ministério Público Federal, do Ministério Público do Distrito Federal e territórios, do Ministério Público Militar e do Ministério Público do Trabalho, criado por meio de deliberação do CNPJ, conforme Reunião Ordinária realizada em 28 de fevereiro de 2005, na cidade do Recife, estado de Pernambuco (CNPJ, 2013).

Ainda conforme o Regimento Interno do Grupo Nacional de Direitos Humanos:

Art. 2º Caberá ao GNDH, por meio das Comissões Permanentes (COPEs):

- I - apresentar bianualmente ao CNPJ metas da estratégia de atuação da política institucional e seus respectivos prazos, denominada Plano de Atuação Bienal - PAB;
- II - articular, na perspectiva da universalidade, indivisibilidade e interdependência, ações de promoção, proteção e defesa dos direitos humanos;
- III - estimular a cooperação e integração dos diversos ramos do Ministério Público;
- IV - fomentar a cooperação entre os Ministérios Públicos e a União, os estados, o Distrito Federal e territórios, os municípios, com vista à efetivação dos direitos humanos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais;
- V - manter permanente interlocução e desenvolver parceria com a sociedade civil organizada, especialmente com as entidades não governamentais de promoção, proteção e defesa dos direitos humanos;
- VI - inteirar-se nas esferas nacional, estadual e municipal das políticas fixadas em matéria de direitos humanos;
- VII - sugerir ao CNPJ o estabelecimento de convênios entre os diversos ramos do Ministério Público visando à atuação integrada na defesa dos direitos humanos;
- VIII - sugerir ao CNPJ a celebração de convênios, termos de cooperação técnica, protocolos de intenções com órgãos públicos e entidades não governamentais, nacionais e internacionais, que atuem na promoção, proteção e defesa dos direitos humanos;

IX - promover junto às Corregedorias dos Ministérios Públicos dos Estados e da União encontros permanentes, com a finalidade de estabelecer método de orientação e exigência, junto aos respectivos representantes, do cumprimento das metas pré-estabelecidas pelo GNDH no Plano de Atuação Bienal - PAB, devidamente aprovado pelo CNPG (CNPG, 2013).

Os representantes dos Ministérios Públicos que compõem o Grupo Nacional de Direitos Humanos atuarão junto às Comissões Permanentes. Além dessas comissões, integram o GNDH os Grupos Estaduais, do Distrito Federal e Territórios e Regionais de Direitos Humanos dos Ministérios Públicos dos Estados e da União (CNPG, 2013).

O Grupo Nacional de Direitos Humanos, no âmbito do Ministério Público brasileiro, é órgão responsável pelo planejamento estratégico, governança e gestão, para a promoção dos direitos fundamentais dos(as) cidadãos(ãs), objetivando fomentar a formulação de políticas e diretrizes voltadas à promoção dos direitos humanos e defesa coletiva que estejam relacionadas às atribuições do MP brasileiro, bem como a articulação, com órgãos públicos ou entidades privadas, para a realização de iniciativas e projetos, além da celebração de acordos de cooperação ou congêneres (CNPG, 2023).

Figura 6: Organograma - Comissões Permanentes do GNDH/CNPG



Como se pode perceber na figura, são sete comissões permanentes do Grupo Nacional de Direitos Humanos: COPEDPDI - Comissão Permanente de Defesa da Pessoa com Deficiência e da Pessoa Idosa; COPEVID - Comissão Permanente de Combate à Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; COPEIJ - Comissão Permanente da Infância e Juventude; COPEDS - Comissão Permanente de Defesa à Saúde; COPEDH - Comissão

Permanente da Defesa dos Direitos Humanos; COPEMA - Comissão Permanente do Meio Ambiente, Habitação, Urbanismo e Patrimônio Cultural; e COPEDUC - Comissão Permanente de Educação (CNPNG, 2023).

#### *4.2.2.1 Comissão Permanente de Educação (COPEDUC/GNDH/CNPNG)*

De acordo com o vigente Plano Nacional de Atuação do Ministério Público em Defesa do Direito à Educação, uma das diretrizes do MP é a "busca da realização e proteção objetiva do direito humano e social à educação, como fator indutor de cidadania e de dignidade da pessoa" (CNPNG, 2012). Para efetivo alcance de suas diretrizes e princípios, o referido Plano define uma extensa lista de competências da Comissão Permanente de Educação.

1.1 Elaborar e acompanhar a execução do Plano Nacional de Atuação do Ministério Público na Defesa do Direito à Educação, após sua aprovação pelo Conselho Nacional de Procuradores-Gerais (CNPNG);

*1.2 Dar conhecimento e subsídios ao CNPG acerca dos fatos que demandem intervenção ministerial no âmbito nacional e, eventualmente, estadual e municipal, encaminhando elementos teóricos e práticos, para amparar a atuação dos respectivos órgãos de execução;*

1.3 Atender as demandas do CNPG relativas à atuação do Ministério Público no âmbito da Educação;

1.4 Instituir bancos nacionais de dados, com conteúdo compatível com os fins do presente Plano, através de páginas eletrônicas vinculadas ao CNPG, agregando-se a produção intelectual de interesse ministerial na área da educação, na atuação extrajudicial, judicial e doutrinária do Ministério Público, otimizando o acesso às informações, além de registros contendo nome, endereço eletrônico e telefone dos representantes do Ministério Público que atuam na seara educacional;

1.5 Elaborar agenda de atividades, em conjunto com os coordenadores dos centros de apoio operacional e das câmaras de coordenação, buscando a qualificação e a integração operacional entre os órgãos de execução;

*1.6 Propor a uniformização da atuação dos Ministérios Públicos dos Estados e da União na área da educação, através da aprovação de enunciados, resguardada a independência funcional de seus membros;*

1.7 Estabelecer diálogo com o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), com prévia aprovação do Grupo Nacional de Direitos Humanos (GNDH), quanto às questões fundamentais de atuação no Ministério Público na área de educação;

*1.8 Mapear as Promotorias, Procuradorias e Centros de Apoio Operacional especializados em educação implantados no Ministério Público dos Estados, do Distrito Federal e da União;*

*1.9 Acompanhar e divulgar aos membros do Ministério Público informações produzidas pelo Ministério da Educação e outros órgãos que atuam na área, que indiquem fatores de comprometimento da qualidade dos serviços públicos e privados de educação, no âmbito coletivo, propiciando a eficiente atuação ministerial;*

1.10 Acompanhar e divulgar reuniões e decisões do Conselho Nacional de Educação, do Conselho Nacional de Secretaria de Educação, da União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação, dentre outros órgãos do Ministério Público, bem como promover a articulação entre eles e o CNPG;

1.11 Promover a articulação do Ministério Público com os Tribunais de Contas, Controladorias-Gerais, conselhos profissionais e entidades da sociedade civil organizada, visando à promoção de ações para garantia do direito à educação;

1.12 Fomentar a participação dos membros do Ministério Público brasileiro nas Conferências Nacionais, Estaduais e Municipais de Educação;

- 1.13 Fomentar a interação entre os órgão de controle social e o Ministério Público;*  
*1.14 Realizar acompanhamento e cooperação institucional com o poder Legislativo Federal, em temas referentes à edição de normas afeitas à área da educação;*  
1.15 Acompanhar a execução do Termo de Cooperação Técnica entre o Ministério Público e o Ministério da Educação, inclusive coordenando os encontros regionais e organizando o Encontro Nacional entre o MEC e os Ministérios Públicos, com elaboração e divulgação do material produzido (CNPGE, 2012) (grifo da autora).

A Comissão Permanente de Educação tem como uma de suas competências principais a missão de "propor a uniformização da atuação dos Ministérios Públicos dos Estados e da União na área da educação, através da aprovação de enunciados, resguardada a independência funcional de seus membros". Também estão entre as principais competências da comissão o fomento à criação de Centros de Apoio e Promotorias especializadas na área da educação, bem como estimular, fiscalizar e apoiar o funcionamento dos órgãos de controle social (CNPGE, 2012).

A COPEDUC é uma das sete comissões permanentes do Grupo Nacional de Direitos Humanos, órgão do Conselho Nacional de Procuradores-Gerais de Justiça, que congrega membros dos Ministérios Públicos dos Estados e da União, tendo por finalidade promover, proteger e defender os Direitos Fundamentais dos cidadãos. A comissão atua especificamente visando à promoção de direitos fundamentais na área da educação, fomentando a formulação de políticas públicas e diretrizes que estejam voltadas à atuação da defesa coletiva de direitos educacionais relacionados ao Ministério Público, bem como articula-se com órgãos públicos, como os Tribunais de Contas e o Ministério da Educação, para a celebração de convênios e termos de cooperação (CNPGE, 2023).

Além disso, a Comissão Permanente de Educação produz Enunciados e Notas delineando o posicionamento do Ministério Público brasileiro. Isso permite a coordenação para atuação em cada Ministério Público ou até mesmo em instâncias outras de decisão.

Desde o início do estado de calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19, a COPEDUC centrou suas produções no combate ao denominado "fracasso escolar", como efeitos negativos das atividades escolares remotas causadores da evasão/abandono escolar, da distorção idade-série e da violação sistêmica do princípio da universalidade de acesso, que atingiu principalmente a população mais carente. Em outubro de 2020, a título exemplificativo, foram publicados os Enunciados COPEDUC/GNDH n.º 01, 02 e 03/2020, complementados posteriormente por outros documentos (CNPGE, 2023).

É preciso destacar que a Comissão Permanente de Educação, nesses últimos anos, coordenou atuações eficientes em todo país para garantia do Direito à Educação quando a

educação brasileira enfrentou um de seus maiores desafios, destacando-se em suas produções e atuação coordenada (CNPQ, 2023). Nesta oportunidade, passa-se a debruçar na análise da produção da COPEDEC referentes ao período pandêmico da Covid-19, por meio de Enunciados, Notas Técnicas e Notas Públicas.

### **4.3 Enunciados, Notas Técnicas e Notas Públicas produzidas pela Comissão Permanente de Educação (COPEDEC/GNDH/ CNPQ) no período pandêmico**

#### *4.3.1 Fiscalização e retomada das aulas presenciais considerando os critérios sanitários aprovados pelo poder público – COPEDEC/GNDH/CNPQ*

Inaugura-se com o Enunciado nº 01/2020 da Comissão Permanente de Educação (COPEDEC) a produção de uma série de documentos voltados a sanar as preocupações com os efeitos negativos da pandemia Covid-19 na educação básica. Os enunciados são frutos do trabalho incansável dos membros da comissão, que diante dos inúmeros desafios que surgiram junto com a pandemia, buscaram apresentar diretrizes para orientar os Ministérios Públicos Estaduais, bem como os órgãos públicos e entidades privadas, na tentativa de amortecer os prejuízos causados à educação pelo afastamento do aluno do ambiente escolar.

Desse modo, o citado documento reafirma a competência do Ministério Público perante a retomada das aulas presenciais, como forma de garantia de direito humano fundamental à educação:

Ao Ministério Público compete a fiscalização da retomada das aulas presenciais considerando os critérios sanitários aprovados pelo poder público, submetendo-os, na hipótese de insuficiência, às providências legais. Definidos os protocolos sanitários e pedagógicos próprios para a política educacional, a retomada das aulas presenciais, embora regrada, gradual, híbrida e progressiva, faz-se imprescindível porquanto relacionada à garantia de direito humano fundamental (CNPQ, 2020).<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> Em 3 de agosto de 2020, a Promotoria de Justiça da Infância e Juventude de Campinas instaurou dois Procedimentos Administrativos de Acompanhamento (PAAs) para monitorar a execução do Plano São Paulo de retomada das atividades presenciais em escolas públicas e particulares durante a pandemia de Covid-19. O promotor Rodrigo Augusto de Oliveira solicitou que a Secretaria Municipal de Educação e as Diretorias Regionais de Ensino de Campinas, em dez dias, fornecessem informações sobre os protocolos estabelecidos para o retorno às aulas presenciais. Além disso, foram requisitados dados sobre as providências já tomadas, as pendências, e os planos para lidar com casos de pais, responsáveis ou estudantes que não se sentem seguros para retornar às aulas. A Promotoria também buscou informações sobre a fiscalização do Poder Público nas escolas particulares em relação aos preparativos para o retorno gradual das aulas presenciais. Disponível em: [Home - Ministério Público do Estado de São Paulo \(mpsp.mp.br\)](https://www.mpsp.mp.br). Acesso em: 25 de abril de 2024.

Diante da necessidade de isolamento social, as escolas tiveram que suspender suas aulas presenciais, o que feriu diretamente o direito de acesso e permanência na educação básica de várias crianças e adolescentes. Estava lançado o desafio ante uma realidade tão nova e tão ameaçadora. No início do surto pandêmico ainda eram insuficientes as informações sobre o vírus e as formas mais eficazes de proteção contra o contágio, o que dificultou a pronta elaboração de um plano mais adequado a ser seguido, mas foram estabelecidos critérios pelas autoridades sanitárias para possibilitar o retorno às aulas presenciais. A sala de aula se tornou um local de aglomeração sem adaptações, o que não era permitido, porém, tornou-se imperativo a retomada das aulas em ambiente escolar seguindo protocolos de saúde (CNPQ, 2020).

Preocupado em cumprir com seu papel, o Ministério Público, por meio da Comissão Permanente de Educação, seguiu a ideia de *accountability*, expressão que não possui uma tradução consensual para a língua portuguesa, mas é comumente usada para se referir ao controle e à fiscalização dos agentes públicos (Ceneviva, 2006). Sob o tema, Samuel Paul (1992) afirma:

*Accountability* significa manter indivíduos e organizações passíveis de serem responsabilizados pelo seu desempenho. *Accountability* pública se refere ao conjunto de abordagens, mecanismos e práticas usados pelos atores interessados em garantir um nível e um tipo desejados de desempenho dos serviços públicos (Samuel Paul, 1992, p. 1047).

Ou seja, o Ministério Público atuou com seu poder-dever de *Accountability* quando assumiu a sua obrigação de fiscalizar as demais esferas, públicas e privadas, no alcance do direito à educação. Ademais, havia visível esforço da COPEDEC em orientar as promotorias estaduais e uniformizar os entendimentos dos vários estados.

É inegável, portanto, a fundamental importância da atuação do MP, enquanto órgão de controle do poder político para o equilíbrio da democracia e para a qualidade da representação pública, abrangendo-se aqui a função dos gestores públicos da educação ou de qualquer um que exerça função pública. Portanto, é obrigação institucional do Ministério Público, enquanto defensor da ordem democrática, aferir as razões das escolhas de mérito dos gestores públicos, sobretudo no período pandêmico, para a garantia de direitos que não foram flexibilizados pela legislação nem poderiam ser, dentre eles, o direito fundamental e social à educação, que permanece, seja na forma de atividades pedagógicas não presenciais, seja de forma híbrida ou presencial (Cordeiro, 2021).

Dessa maneira, é importante lembrar que o ato administrativo deve ser motivado e todas as decisões devem garantir a defesa dos direitos fundamentais e do ordenamento jurídico pátrio como um organismo sem contradições reais, devendo eventuais dúvidas serem dirimidas pela hermenêutica sistêmica. O Ministério Público também tem o papel imprescindível de buscar a interpretação e aplicação da lei que mais e melhor garanta os direitos fundamentais dos mais vulneráveis, no caso, das crianças e dos adolescentes, segundo Cordeiro (2021).

#### *4.3.2 Busca ativa escolar e verificação de situação de vulnerabilidade enfrentamento da exclusão – COPEDUC/GNDH/CNPG*

A pandemia Covid-19 causou um aumento alarmante de evasão escolar brasileira. No final de 2021, os dados levantados pela organização Todos Pela Educação mostraram que 244 mil crianças de 6 a 14 anos estavam fora da escola no segundo trimestre de 2021, representando um aumento de 171% do índice (IBGE, 2021).

O Enunciado nº 02/2020, diante dos dados acima citados, afirma a necessidade dessa busca ativa dos estudantes, que por razão da pandemia tenha se afastado da sala de aula:

O Ministério Público deve, enquanto vigente o Decreto de Calamidade ou de Emergência devido à pandemia Covid-19, adotar as medidas necessárias visando assegurar aos pais ou responsáveis a opção pelas aulas não presenciais. Nesse contexto, compete, ainda, ao Ministério Público o dever de fiscalizar o poder público, em especial a escola e os órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância, quanto à efetiva escolha das famílias e a concreta participação nas atividades não presenciais, havendo obrigação de realizar busca ativa desses estudantes, a fim de garantir o seu direito à educação, bem como a verificação de situação de vulnerabilidade (CNPG, 2020).

Houve a eclosão de uma crise na educação causada pela instauração da pandemia, tornando imperativa a necessidade de novas organizações na educação, tanto para atender às necessidades impostas como para garantir o direito a todas as crianças e adolescentes à educação. A Constituição Federal de 1988 declarou que a educação é um direito de todos os cidadãos e prioridade dos governos e sociedade, sendo a educação básica uma política de estado obrigatória e gratuita (Brasil, 1988).

Posterior a Constituição Federal, a legislação intensificou políticas públicas para garantir essa proposição. Uma ação em âmbito nacional desenvolvida para cumprir a legislação foi a Busca Ativa Escolar, um instrumento de busca dos alunos que não estão frequentando a escola. Ela possibilita identificar crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social e promover o retorno desses sujeitos às escolas, amenizando a desigualdade educacional

acentuada pela pandemia. Essa ação foi desenvolvida pelo Unicef, em parceria com a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) e com apoio do Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (CONGEMAS) e do Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde (CONASEMS) (Unicef, 2021).

Também foi necessário mais atenção às dificuldades dos alunos em relação ao acesso no ensino remoto, a fim de amenizar o impacto do período pandêmico nas escolas. Entre os desafios que contribuíram para o abandono escolar, estão relacionados à ausência de internet e/ou ao fato de muitas crianças não terem equipamentos para acessá-la (Unesco, 2020). Dados indicam que

4,8 milhões de crianças e adolescentes brasileiros(as) de 9 a 17 anos não têm acesso à internet em casa (o equivalente a 18% dessa população), segundo dados da pesquisa TIC Kids *On-line* Brasil 2019, divulgados em junho de 2020 pelo Comitê Gestor da Internet no Brasil (Unesco, 2020).

Com a pandemia, os alunos ficaram desmotivados, pois passaram vários meses distantes da escola e perderam o contato com os professores e colegas, havendo a necessidade de se traçar medidas de orientação e acompanhamento desses alunos. Ficaram ainda mais latentes as desigualdades sociais e de acesso à tecnologia, havendo dificuldade com a internet em alguns casos, o que motivou o afastamento de muitos estudantes das escolas durante o isolamento social, somando-se a falta de orientação dos estudos pelos meios digitais. Assim, a Busca Ativa Escolar objetivou superar os problemas gerados pelo isolamento social, realizando o contato via ligações telefônicas e/ou pelo *Whatsapp*, além de campanhas nas redes sociais (Unesco, 2020).

Sobre o mesmo assunto, a Comissão Permanente de Educação elaborou o Enunciado nº 02/2021, ressaltando temas com necessidade da busca ativa escolar para verificação de situação de vulnerabilidade e enfrentamento da exclusão. A COPEDUC, preocupada com a evasão escolar, lança novo enunciado:

ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO, NA BUSCA ATIVA ESCOLAR, PARA VERIFICAÇÃO DE SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE E ENFRENTAMENTO DA EXCLUSÃO, A FIM DE GARANTIR O DIREITO HUMANO FUNDAMENTAL À EDUCAÇÃO – O Ministério Público deverá priorizar, para o enfrentamento dos altos índices de exclusão escolar, a atuação extrajudicial, no âmbito coletivo, em trabalho colaborativo e de forma articulada com as demais instituições, para implementação da Busca Ativa Escolar, inclusive durante as atividades educacionais não presenciais e no retorno híbrido. Ante a obrigação legal de que os gestores realizem busca ativa desses estudantes, o Parquet deverá primar pela identificação das causas do afastamento da escola e fomento à implementação de ações para enfrentamento dessa problemática, pelas escolas e demais atores da rede

de atendimento, sem prejuízo do monitoramento dos resultados, bem como da atuação jurídica para superação das causas da exclusão escolar (CNPNG, 2021)<sup>26 27</sup>.

Mais uma vez, o Grupo Nacional de Direitos Humanos, por meio da Comissão Permanente de Educação, diante das graves consequências à educação decorrente da pandemia da Covid-19, entendeu que a adequação sanitária dos equipamentos escolares e a busca ativa escolar, conforme o já citado no Enunciado nº 02/2021, bem como a avaliação diagnóstica e a recuperação de aprendizagem são pressupostos indispensáveis à salvaguarda dos princípios constitucionais da universalidade do acesso, da permanência e da garantia do padrão de qualidade. Desse modo, o enunciado afirma que:

- a) a avaliação diagnóstica e a recuperação de aprendizagem no contexto de retorno das atividades escolares presenciais são direitos subjetivos de todos os alunos e alunas e, portanto, deveres do Estado.
- b) descumpra o dever constitucional a avaliação diagnóstica feita com apenas um grupo amostral e que não seja sucedida de um plano de ação para recuperação e consolidação dos conhecimentos.
- c) a recuperação de aprendizagem não é ato único e de cunho imediato, mas conjunto/processo de medidas de aferição e influência do efetivo aprendizado, constituindo-se como fase inicial a avaliação diagnóstica e as avaliações formativas, a fim de que seja assegurado o direito de aprendizagem das competências e habilidades dos componentes curriculares previstos na base nacional comum curricular e nos currículos de referência.

---

<sup>26</sup> No Piauí, a promotora de Justiça Itanieli Rotondo Sá coordenou uma reunião que fez uma retrospectiva das ações desenvolvidas pelo projeto lançado em novembro de 2020, destinado a colaborar com a permanência dos estudantes nas escolas e evitar a evasão escolar. O Ministério Público do Estado do Piauí (MPPI), por meio dos Centros de Apoio Operacional de Defesa da Educação e Cidadania (CAODEC) e da Infância e Juventude (CAODIJ), em parceria com a 9ª GRE e as Promotorias de Justiça de Picos, mobilizou diversos atores da Rede de Apoio à Educação em dezesseis municípios da macrorregião de Picos. A coordenadora do Caodec, Flávia Gomes, destacou a importância das ações de busca ativa para garantir o direito de aprender durante a retomada das aulas presenciais. O promotor Paulo Maurício Gusmão e a psicopedagoga Cinthia Santos avaliaram positivamente os resultados alcançados. Os participantes foram solicitados a apresentar sugestões de ajustes e dados sobre as ações do projeto em um prazo de 10 dias Disponível em: [MPPI - Ministério Público do Estado do Piauí](#). Acesso em: 29 de maio de 2024.

<sup>27</sup> O CNMP também, por seu lado, mas já em 2022, atentou-se para a questão. Em 20 de setembro de 2022, durante a 14ª Sessão Ordinária do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), foi aprovada, por unanimidade, uma recomendação para enfrentar a exclusão escolar causada pela pandemia de Covid-19. Apresentada pelo conselheiro Rinaldo Reis e relatada pelo conselheiro Otavio Luiz Rodrigues Jr., a recomendação orienta os membros do Ministério Público brasileiro a incentivar a elaboração e implementação de planos municipais e estaduais de busca ativa e recuperação da defasagem escolar. A recomendação enfatiza que a busca ativa deve integrar políticas públicas locais, identificar crianças e adolescentes infrequentes ou evadidos, sensibilizar alunos e famílias para o retorno escolar, e promover a oferta de escolas em tempo integral e Educação de Jovens e Adultos (EJA). A atuação intersetorial deve sistematizar informações sobre exclusão escolar e estabelecer fluxos de referência e contrarreferência entre políticas e serviços. A recomendação segue para a Comissão de Acompanhamento Legislativo e Jurisprudência (Calj) para redação final antes da homologação e publicação no Diário Eletrônico do CNMP. Disponível em: [Aprovada recomendação para a atuação do MP a favor de busca ativa e recuperação da defasagem escolar decorrente da pandemia - Conselho Nacional do Ministério Público \(cnmp.mp.br\)](#). Acesso em 29 de maio de 2024.

d) a autonomia dos sistemas não compreende a escolha entre efetivação ou não do direito à educação de qualidade para todos(as), mas sim a forma e criação de fluxos e protocolos próprios de avaliação diagnóstica e recuperação de aprendizagem em vista das peculiaridades de cada sistema, etapa e individualidades do alunado, aos quais se deve dar ampla publicidade e incentivo para participação da comunidade escolar (CNPQ, 2021).

A educação sofreu forte impacto causado pela pandemia de Covid-19 de uma forma jamais vista na contemporaneidade. Em abril de 2020, segundo a Unesco, cerca de 1,5 bilhão de crianças e jovens estavam sem aula por conta do fechamento das escolas, o que representava mais de 90% dos estudantes do mundo. Dentre 35 países analisados, o Brasil foi o que permaneceu por mais tempo com as escolas fechadas em 2020, considerando a Educação Infantil e os anos iniciais do Ensino Fundamental. Foram 178 dias, contra 48 dias de média dos países que integram a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), mostram dados do relatório *Education At a Glance 2021* (INEP, 2021).

Diante desses dados, é inegável o prejuízo imensurável à Educação Básica, o que gerou grande preocupação da Comissão Permanente de Educação ao lançar o Enunciado nº 02/2021 GNDH/COPELUC. Esse documento alerta sobre a necessidade de realizar constante avaliação diagnóstica para promover a recuperação da aprendizagem (COPELUC, 2021).

#### 4.3.3 Educação Inclusiva – COPELUC/GNDH/CNPQ

As pessoas com deficiência foram um dos grupos que mais sofreram com o processo de ensino remoto e isolamento social, a escola e os alunos não estavam preparados para a educação *on-line* e as dificuldades de adaptação foram muitas. Estudantes com algum tipo de deficiência, que já viviam isolados devido à falta de acesso urbanístico, à estrutura física e à dificuldade de comunicação, com a falta de tecnologia assistida, novamente foram os mais prejudicados. Já havia dificuldade, antes da pandemia, de se promover uma educação inclusiva, com garantia de acesso e permanência de todos os estudantes na escola, por exemplo, com professor de apoio para acompanhar o estudante da Educação Especial junto com o professor da turma regular, proporcionando atividades adequadas para cada indivíduo, devendo ser assim também no ensino remoto (Cury *et al.*, 2020).

Em tempos de pandemia, notou-se grandes esforços para identificar e ultrapassar as barreiras no processo de ensino e aprendizagem, buscando-se adaptações e apoio de forma individual, considerando os aspectos intelectuais, acadêmicos e também habilidades sociais, tendo em vista suas especificidades (Marcolla *et al.*, 2020). Porém, muitas foram as situações

em que o direito a educação inclusiva não foi respeitado durante esse período. Preocupados com isso, a COPEDUC editou o Enunciado nº 03/2020:

A educação plenamente inclusiva é direito das pessoas com deficiência, sendo inconstitucionais normas que as excluam de sistemas e escolas para todos. Considerando a fundamental importância do tema, seu caráter transversal e interdisciplinar, bem como a especificidade e profusão de normas que o regulamentam, deve o Ministério Público, por seus Centros de Apoio e de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional, promover a formação continuada de seus integrantes, qualificando assim sua atuação para efetiva garantia das condições de acesso, permanência, participação e aprendizagem dos estudantes com deficiência em escolas que acolham e valorizem a diversidade humana, por meio da oferta de serviços e de recursos de acessibilidade que eliminem as barreiras e promovam a inclusão plena (CNPQ, 2020).<sup>28</sup>

Estudos apontam que é possível inferir que um dos aspectos complicadores para o desenvolvimento das atividades de ensino remoto esteve diretamente ligado às fragilidades de acesso à internet, aos dispositivos tecnológicos e à pouca opção de tecnologia assistida. Percebeu-se que a realidade era bem mais sensível, pois, até então, não se havia percebido a falta de conexão com a rede e aparatos computacionais por parte dos alunos, de modo a exigir da instituição ações no intuito de amenizar essa dificuldade de comunicação. Com o andamento das atividades, houve a necessidade de ações diretas, por parte dos gestores, para possibilitar esse acesso, tais como produção e encaminhamento de material impresso, como forma de se adaptar, enquanto havia a disponibilização de equipamentos para os alunos em condições de vulnerabilidade econômica e a criação do auxílio inclusão digital (Marcolla, 2020).

Novamente sobre o tema da educação inclusiva, o Grupo Nacional de Direitos Humanos (GNDH), em ação conjunta da Comissão Permanente de Educação (COPEDUC) e da Comissão Permanente de Defesa dos Direitos da Pessoa com Deficiência e do Idoso (COPEPDI), compreendeu a necessidade de complementar o Enunciado nº 03/2020 GNDH/COPEDUC. Esse documento lembra que a exclusão de alunos(as) do convívio e acesso à educação nas redes regulares de ensino, em qualquer de seus níveis ou etapas, representa violação da inclusão

---

<sup>28</sup> Em 6 de abril de 2021, o Ministério Público do Estado do Piauí (MPPI) realizou uma audiência pública online para debater o direito à educação especial na perspectiva da educação inclusiva durante a pandemia da Covid-19. O evento, coordenado pela promotora de Justiça Flávia Gomes, foi organizado para instruir um procedimento administrativo em tramitação na 38ª Promotoria de Justiça de Teresina, especializada na defesa da educação, com o apoio do Centro de Apoio Operacional de Defesa da Educação e Cidadania (CAODEC). Participaram mais de 60 pessoas, incluindo representantes das secretarias municipal e estadual de Educação, profissionais da saúde, deputados, conselheiros de educação, e membros de sindicatos e associações. As discussões abordaram os impactos educacionais da pandemia em educandos com deficiência e a importância de ações intersetoriais para garantir o direito de aprender durante o retorno às aulas presenciais Disponível em: [MPPI - Ministério Público do Estado do Piauí](#). Acesso em: 03 de maio de 2024.

plena, conseqüentemente, dos princípios constitucionais da incondicionalidade e igualdade de acesso. Dessa forma, o documento passa a afirmar que:

- a) A educação inclusiva se dá através da disponibilização de serviços, recursos de acessibilidade e estratégias voltadas à eliminação de barreiras para o pleno acesso no processo de escolarização de estudantes com deficiência na escola comum pela rede regular de ensino e não por meio da implementação de escolas e classes especiais para o atendimento da educação especial em contexto de aprendizagem separado dos demais alunos e alunas.
- b) compete aos sistemas de ensino e às unidades escolares adotarem todas as medidas necessárias para a eliminação de barreiras que impeçam ou dificultem o acesso e permanência de estudantes com deficiência em classes regulares, destinadas a todos, assegurando-se atendimento educacional especializado que seja complementar ou suplementar à formação do aluno em ambientes que valorizem a dignidade e a diversidade humana (CNPQ, 2021).<sup>29 30</sup>

O trabalho realizado pelo Atendimento Educacional Especializado (AEE), viabiliza identificar, organizar e elaborar recursos que rompem as barreiras que dificultam a participação dos estudantes, levando em consideração suas dificuldades específicas. Segundo Cury *et al.* (2020), o trabalho do AEE não se restringe apenas às salas de aula, sendo possível dentro do

---

<sup>29</sup>No dia 31 de maio de 2023, durante o evento “Colóquios Ministeriais”, foi apresentado o Roteiro de Atuação na Defesa da Educação Inclusiva, elaborado pelos Centros de Apoio Operacional de Educação e da Pessoa com Deficiência do Ministério Público do Estado de Mato Grosso (MPMT). O roteiro oferece orientações técnicas aos promotores de Justiça para garantir o acesso e a permanência de estudantes que necessitam de educação especial nas escolas. O promotor Miguel Silhessarenko Junior destacou a importância do roteiro para promotores, famílias, sociedade e instituições de ensino, ressaltando temas como a recusa de matrículas, transporte e alimentação escolar adaptados, e a necessidade de atendimento educacional especializado. A promotora Daniele Crema da Rocha de Souza enfatizou que o roteiro deve subsidiar ações efetivas em prol da educação inclusiva, dada a inadequada infraestrutura das escolas para alunos com deficiência, conforme o censo escolar de 2019. A palestra “Educação inclusiva” ministrada pela promotora Sandra Lucia Garcia Massud, do Ministério Público de São Paulo (MPSP), complementou o evento ao abordar marcos legais e desafios da inclusão educacional no Brasil, destacando a importância da dignidade e autoestima dos alunos com deficiência. Disponível em: [Ministério Público do Estado de Mato Grosso \(mpmt.mp.br\)](http://Ministério Público do Estado de Mato Grosso (mpmt.mp.br)). Acesso em: 03 de maio de 2024.

<sup>30</sup> Em 31 de maio de 2023, o Ministério Público do Estado da Bahia (MPBA) lançou uma nova versão do projeto de educação inclusiva, que visa sensibilizar o poder público e a sociedade, capacitar equipes multidisciplinares nos municípios, e promover a execução de ferramentas pedagógicas nas escolas públicas e privadas para garantir uma educação inclusiva efetiva. O coordenador do Centro de Apoio Operacional da Educação (Ceduc), promotor Adalvo Dourado, destacou que o MP pretende induzir políticas públicas para além de sua função fiscalizadora. A nova versão do projeto inclui um passo a passo para orientar promotores de Justiça, desde a coleta de informações até a formação de equipes multidisciplinares. A procuradora-geral de Justiça para Assuntos Jurídicos, Wanda Valbiraci Caldas Figueiredo, afirmou que o MP fiscalizará todas as escolas para garantir a inclusão escolar. Também foi apresentado um protótipo de um aplicativo de educação inclusiva desenvolvido pelo Sesi com o apoio do MP, que permitirá a troca de informações entre estudantes com deficiência, suas famílias, escolas e equipes de inclusão. A programação do evento contou com palestras de figuras importantes, como o conselheiro do CNJ, Mário Henrique Nunes Maia, e o promotor de Justiça Fernando Gaburri, que enfatizaram a importância da efetividade da educação inclusiva e o papel do MP na fiscalização dessa política. Disponível em: [MP lança nova versão de projeto de educação inclusiva | Ministério Público do Estado da Bahia. \(mpba.mp.br\)](http://MP lança nova versão de projeto de educação inclusiva | Ministério Público do Estado da Bahia. (mpba.mp.br)). Acesso em: 03 de maio de 2024.

ensino remoto, auxiliando o professor a desenvolverem seus trabalhos durante a pandemia, havendo inúmeras possibilidades de assistência a esses estudantes.

Somente em agosto de 2023, a Comissão de Assuntos Sociais (CAS) aprovou o Projeto de Lei nº 953/2022 que possibilitava oferta de profissionais de apoio escolar em todos os níveis e modalidades educacionais. O texto alterou o Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei 13.146, de 2015), que já garantia apoio escolar em casos necessários, mas não trazia outras especificações. O PL 953/2022 prevê a atuação dos profissionais de apoio na Educação Básica, Profissional, Tecnológica e Superior, tanto na rede de ensino pública quanto na privada, tendo sido proposto durante o período pandêmico. Conforme esse projeto de lei, o apoio escolar deveria levar em consideração as necessidades e as potencialidades do estudante, além de promover a autonomia e a independência do aluno.

Pela ausência de legislação protetiva específica já vigente na época, a COPEDUC publicou o Enunciado nº 22/2022:

A análise sobre a necessidade de oferta de profissional de apoio escolar ou acompanhante especializado deve se dar na perspectiva do conceito social de deficiência, preconizado pela Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, e no bojo da elaboração de plano individual de atendimento educacional especializado, não sendo laudo ou prescrição médica fundamento para tal fim, pois essa análise é de cunho estritamente educacional. Assim, as estratégias pedagógicas e de acessibilidade deverão ser adotadas pela escola, favorecendo as condições de participação e de aprendizagem, conforme Notas Técnicas nº 19, de 8 de setembro de 2010, e nº 24, de 21 de março de 2013, do Ministério da Educação (MEC) (CNPGE, 2022).

A COPEDUC, preocupada com a temática da educação inclusiva, lança Nota Pública, no dia 02 de setembro de 2021, em resposta às iniciativas normativas materializadas no PL 4.909/20/Senado e Decreto n.º 10.502/20 – já objeto da ADI 6590 MC/DF, com cautelar deferida pelo ministro Dias Toffoli – que pretendia criar sistema e normas com tendência à exclusão das pessoas com deficiência do sistema geral e equipamentos gerais de educação (CNPGE, 2021).

Em face do exposto, o Grupo Nacional de Direitos Humanos, através da Comissão Permanente de Educação e da Comissão Permanente de Defesa dos Direitos da Pessoa com Deficiência e do Idoso reforçou, por meio de nota, que a educação inclusiva se dá através da disponibilização de serviços, recursos de acessibilidade e estratégias voltadas à eliminação de barreiras para o pleno acesso de estudantes com deficiência ao processo de escolarização no sistema educacional geral e não por meio da implementação de escolas e classes específicas para o atendimento desses alunos em contexto de aprendizagem separado dos demais educandos. Por essa razão, normas que excluam as pessoas com deficiência das escolas da rede

regular de ensino são inconstitucionais, pois violam a meta da inclusão plena, bem como dos princípios constitucionais da incondicionalidade e igualdade de acesso (CNPGE, 2021).

#### 4.3.4 *Financiamento da educação e proibição de retrocesso – COPELUC/GNDH/CNPGE*

A efetivação do direito fundamental à educação está diretamente ligada à elaboração, implementação e monitoramento da política fiscal. Qualquer iniciativa legislativa que implique possível redução de receitas destinadas à educação deve observá-la, sob pena de violação do princípio da proibição do retrocesso. Dessa forma, a política fiscal traz os seguintes pressupostos, conforme a Nota Técnica nº 05/2022:

- a) a verificação da estimativa periódica dos recursos necessários à realização progressiva do direito à educação;
- b) os indicadores de cumprimento dos deveres constitucionais para subsidiar o planejamento setorial, macrofiscal e orçamentário, e sua publicidade nos termos da Lei n. 12.527/11;
- c) o resguardo do núcleo do gasto social, com previsão das despesas essenciais e prioritárias para a garantia da política pública educacional (CF, arts. 205, 206 e 208) e das metas do Plano Nacional de Educação em vigor (CF, art. 214);
- d) o princípio constitucional da prioridade absoluta (CF, art. 227) (CNPGE, 2022).

No glossário do Manual de Comunicação da Secretaria de Comunicação (SECOM), política fiscal é definida da seguinte maneira:

É a conjugação das ações de gasto e arrecadação do governo. O aumento relativo dos gastos (em relação ao PIB) ou a redução relativa da tributação são consideradas ações de política fiscal expansivas, pois tendem a gerar crescimento econômico no curto prazo. A redução relativa dos gastos ou a elevação relativa da tributação são consideradas ações contracionistas, pois tendem a frear a economia no curto prazo (SECOM, 2012).

Assim, a política fiscal tem função estabilizadora, devendo evitar o superaquecimento econômico, que levaria ao aumento da inflação, e impedir ou minorar recessões, que são episódios de redução do produto e aumento do desemprego, como ocorreu na pandemia Covid-19. Além disso, a política fiscal pode ser utilizada para reduzir desigualdades econômicas entre cidadãos, setores econômicos e regiões, por meio da transferência de recursos arrecadados com a tributação ou por meio de diferentes incidências de tributação entre pessoas, empresas, setores econômicos e regiões (SECOM, 2024).

Segundo Pulido (2008), os direitos fundamentais sociais estabelecidos pelo legislador são medidas prestacionais que, de forma progressiva, devem ser estabelecidas para garantir seu pleno gozo. Pela teoria da vedação de retrocesso social, essa legislação fica marcada pela

irreversibilidade, o que significa que a realização de um determinado grau dos direitos sociais não poderia sofrer involução.

A vedação de proteção insuficiente dos direitos sociais está relacionada ao seu caráter aberto de princípios, implicando uma regulação suficiente do legislador e do administrador, proporcional e necessária em sua concretização do conteúdo do direito fundamental social. A teoria da vedação de retrocesso dá esse tratamento aos direitos fundamentais sociais, como forma de garantir a concretização dos meios proporcionais e suficientes das prestações, vedando-se o seu retrocesso, como forma de garantia de progressividade na sua realização (Pulido, 2008).

Pela teoria dos direitos sociais como definitivos, articulando uma dimensão normativa dos direitos sociais como direitos subjetivos contra o legislador e a administração, o ponto essencial do direito ao não retrocesso social cinge-se apenas às prestações estatais dirigidas a satisfação do conteúdo essencial dos direitos sociais, possibilitando ao legislador retroceder em aspectos acessórios (Pulido, 2008).

Como direitos *prima facie*, o indivíduo tem direito a todos os meios materiais necessários para o exercício do direito social e atendimento de suas necessidades básicas que protege o seu âmbito normativo. No entanto, esse máximo não se apresenta exigível do Estado de maneira definitiva diante da existência de outros princípios constitucionais e limitações materiais que o impeçam. Veda-se, assim, a proteção deficiente pela não satisfação estatal da necessidade básica implícita no direito social na maior medida possível – omissão ou prestação (CNPQ, 2022).

Todos os direitos fundamentais encontram-se no mesmo plano de proteção, incluindo o princípio da vedação de retrocesso, havendo a necessidade de ponderação no momento de colisões, resguardado o núcleo essencial social (mínimo existencial). O objetivo marcante desse princípio constitui-se em sustentar que com a vedação de retrocesso da legislação concretizadora de direitos sociais, tais direitos passariam a exhibir, além do *status* positivo, um *status* negativo como verdadeiro direito de defesa, oponível ao legislador, impedindo-lhe a interferência arbitrária na esfera jurídica dos cidadãos, sob pena de proteção judicial.

A Constituição Federal elaborou esse princípio em razão dos objetivos assumidos pelo Estado Constitucional Democrático de progressiva redução das desigualdades regionais e sociais, para construção de uma sociedade livre e solidária, onde haja justiça social (artigo 3º, I

e III; artigo 5º, § 2º; artigo 170, incisos VII e VIII, da Constituição da República), bem como pela máxima efetividade constitucional (artigo 5º, § 1º) e a dignidade humana (Brasil, 1988).

A fundamentalidade dos direitos sociais, aliada à máxima efetividade e à força normativa da Constituição, vinculando o legislador e o administrador ao seu conteúdo material como fundamento de legitimidade de sua atuação conformadora, sob pena de intervenção judicial, sustentam os princípios da vedação de retrocesso e de proteção insuficiente na ordem constitucional brasileira (CNPQ, 2022).

Preocupada com a recomposição nos anos de 2022 e 2023, a COPEDEC publicou o Enunciado nº 08/2022 onde afirma:

São contrárias à Constituição Federal normas que estabeleçam anistia irrestrita e irresponsabilidades absolutas quanto ao descumprimento do dever constitucional de aplicação de recursos vinculados para garantia do direito fundamental à educação. Sem prejuízo do questionamento da constitucionalidade do Art. 119 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, incluído pela EC 119/2022, diante da criação de flexibilização temporal do dever de cumprimento do gasto mínimo em educação, deve o Ministério Público Brasileiro fiscalizar a recomposição nos anos de 2022 e 2023 do valor aplicado a menos nos anos de 2020 e 2021, de forma qualitativa (CNPQ, 2022).

A Comissão Permanente de Educação (COPEDEC), considerando o término da vigência do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) sem que o Congresso Nacional tivesse concluído as discussões e a votação de Proposta de Emenda Constitucional sobre o novo Fundeb, manifestou-se por meio da Nota Técnica nº 15/2020 a toda a sociedade brasileira, em especial aos membros do Congresso Nacional, fazendo diversas considerações (CNPQ, 2020).

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação foi instituído pela Emenda Constitucional nº 53/2006 e regulamentado pela Lei nº 11.494/2007. Esse fundo é formado com recursos provenientes dos estados, Distrito Federal e municípios, de natureza contábil e de vigência temporária (31 de dezembro de 2020). Constituiu-se, pois, um avanço indiscutível nas políticas públicas voltadas ao financiamento da educação básica no Brasil (Brasil, 2007).

O Fundeb é composto por 20% da receita dos impostos indicados no art. 3º da referida lei e tem o objetivo de assegurar aos estados, municípios e ao Distrito Federal o repasse automático dos recursos arrecadados, de acordo com a sistemática estabelecida na lei, cujo objetivo é proporcionar a redução das desigualdades regionais e sociais no que tange à garantia do direito à educação, um dos direitos fundamentais da República Federativa do Brasil, segundo

as disposições do art. 3º, III, da CF/88 (Brasil, 1988). Ademais, ressalta-se que a Lei nº 11.494/97 determina expressamente que os recursos do Fundeb devem ser obrigatória e integralmente aplicados em ações de manutenção e desenvolvimento do ensino público básico e na valorização dos trabalhadores em educação, segundo definição do art. 70, da Lei 9.394/1996 - LDB, vedada a sua aplicação para qualquer outra finalidade (Brasil, 1996).

Assim, o Fundeb transformou-se na principal e mais significativa fonte de financiamento da educação básica pública, como também em um importante instrumento de equalização das oportunidades educacionais. A ausência desse custeio fragilizaria a Educação Básica, dificultando, ainda, a fiscalização do cumprimento do investimento mínimo em educação, nos termos exigidos pelo art. 212 da Constituição. A eminente supressão do Fundo, ameaçava de forma irrecuperável as ações destinadas à implementação das Metas dos Planos Nacional, Estaduais e Municipais de Educação (CNPQ, 2020).

Pelas informações apresentadas, conclui-se que o Fundeb contribui para a redução das desigualdades educacionais instituída por essa sistemática através da redistribuição dos recursos arrecadados, de acordo com o número de matrículas de cada rede de ensino e por meio da complementação da União sempre que, no âmbito de cada estado e no Distrito Federal, o valor médio ponderado por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente (CNPQ, 2020).

A Constituição da República determina que a complementação da União deve ser de, no mínimo, 10% dos recursos vinculados ao Fundeb (ADCT, art. 60, VI, d). Na prática a União tem mantido a complementação no percentual mínimo. No contexto atual, porém, com a queda de arrecadação, o Governo tem o dever constitucional de elevar essa complementação a fim de assegurar a recomposição financeira do Fundo. Tal obrigação, decorre do preceito de não redução dos valores aplicados por aluno (ADCT, art. 60, § 3º) (Brasil, 1988).

No ano de 2020, a União Federal complementava os recursos do Fundeb em apenas 10 (dez) Estados brasileiros (AL, AM, BA, CE, MA, PA, PB, PE, PI e RJ). Assim, enquanto estados e municípios destinaram ao Fundo, no ano de 2019, o montante de R\$ 152.685.486.802,40, a complementação da União foi de apenas R\$15.268.548.680,24, cerca de 10% do esforço realizado pelos entes subnacionais. Sem o Fundeb, a União deixará de contribuir, ainda que minimamente, para com o custeio da Educação Básica pública ofertada por estados e municípios (CNPQ, 2020).

A nota também ressaltou que os recursos do salário-educação não podem ser utilizados para a composição do necessário aumento de complementação, vez que não constituem originalmente recursos públicos próprios da União. Trata-se, pois, de receita originária da arrecadação de contribuição social exigida de empresas de natureza privada para o financiamento de ações e programas da Educação Básica, com base no princípio da solidariedade, o que representaria apenas uma maquiagem financeira (CNPQ, 2020).

Nessa perspectiva, a Comissão Permanente de Educação, entendendo que as discussões sobre as propostas para a alteração da natureza e da sistemática do Fundeb revestiam-se de importância ímpar para a garantia do financiamento da Educação Básica pública e, em razão da proximidade do fim de sua vigência, assumiu a urgente tarefa de chamar atenção da população brasileira e das instituições democráticas, além da máxima consideração dos membros do Congresso Nacional sobre os pontos ressaltados na nota (CNPQ, 2020).

O Enunciado 08/2022 diz muito sobre o período pandêmico, pois trata da questão orçamentária, ou seja, de financiamento. Sabe-se que em 2020, a educação regrediu 10 anos em sua execução orçamentária e que nos anos posteriores os entes federados não atingiram o mínimo constitucional de investimento mesmo com tantas demandas.

#### *4.3.5 Distribuição da merenda escolar – COPELUC/GNDH/CNPQ*

A escola é importante equipamento de segurança alimentar e nutricional em quase todo Brasil para a maioria daqueles que estão nas redes públicas de ensino, sendo a alimentação escolar um dos principais instrumentos para o resguardo dos objetivos do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), criado pela Lei nº11.346/2006 (Brasil, 2006). A constatação, inofismável, fez com que, em 7 de abril de 2020, fosse publicada a Lei nº 13.987, que altera a Lei nº 11.947/09, marco legal do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), para autorizar, em caráter excepcional, durante o período de suspensão das aulas em razão de emergência ou calamidade pública, a distribuição de gêneros alimentícios adquiridos com recursos do Programa aos pais ou responsáveis dos estudantes das escolas públicas de Educação Básica (CNPQ, 2020).

No dia 11 de março de 2020, a Organização Mundial de Saúde, diante do surto do novo coronavírus e agravamento da situação de pandemia mundial, temendo o aumento progressivo do número de casos, inclusive com risco à vida, orientou sobre a importância do isolamento social. Diante disso, o Conselho Nacional de Procuradores-Gerais do Ministério Público dos

Estados e da União (CNPQ), por seu Grupo Nacional de Direitos Humanos (GNDH), através da Comissão Permanente De Educação (COPEDEC), lançou a Nota Pública Nº 01/2020, que versa sobre a distribuição da merenda escolar (CNPQ, 2020).

O sistema de ensino brasileiro aderiu, assim como em inúmeros países, à suspensão das aulas como medida de contenção de proliferação do vírus, o que levantou uma série de questionamentos, tanto por parte dos gestores públicos como dos conselhos setoriais de políticas públicas. Em virtude disso, os próprios membros do Ministério Público discutiram acerca da possibilidade da utilização dos recursos da alimentação escolar para prover as necessidades alimentares dos alunos em tempos da pandemia (CNPQ, 2020).

A COPEDEC, entendendo a necessidade de reafirmar a prioridade da vida e da dignidade humana, ressalta na Nota Pública nº 01/2020 a importância de a atuação conjunta dos poderes constituídos ser lastreada no princípio da fraternidade, impulsionando atos de solidariedade e diversas políticas públicas garantidoras de direitos fundamentais à população.

O documento em análise retoma a Lei nº 11.346/2006, criadora do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) com vistas à necessidade de assegurar o direito humano à alimentação adequada, prevendo que o poder público deveria adotar as políticas e ações necessárias para promover e garantir a segurança alimentar e nutricional da população, levando em conta as dimensões ambientais, culturais, econômicas, regionais e sociais (Brasil, 2006).

A alimentação escolar como importante estratégia de segurança alimentar de crianças, adolescentes e jovens é um direito dos alunos da Educação Básica pública, configurando-se como dever do Estado a sua efetiva execução, em consonância com as diretrizes presentes na referida lei e na Resolução CD/FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013, respaldada pelo artigo 208, VII da Constituição Federal e pelo artigo 4º, VIII da Lei nº 9.394/96, Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Brasil, 1996).

O calendário escolar tem duração de pelo menos 200 (duzentos) dias letivos, sendo assim, a escola configura um espaço estratégico para a oferta de refeições e o acesso à alimentação adequada e saudável, principalmente para famílias e pessoas em situação de vulnerabilidade social e conseqüente insegurança alimentar e nutricional (CNPQ, 2020). Dessa maneira, para grande parte da população brasileira em idade escolar, a alimentação ofertada pelas redes públicas de ensino é determinante na garantia do acesso à alimentação. Por isso, durante o período de isolamento foi importante planejar e executar ações administrativas a

serem adotadas pelo Poder Executivo para a oferta regular e permanente de insumos e alimentos necessários para o abastecimento das famílias (CNPQ, 2020).

Por causa da pandemia, a Lei nº 11.947/2009 que regulamenta o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), estratégia federal para o custeio da alimentação dos alunos da educação básica, foi alterada pelo Projeto de Lei nº 786/20, pois nela havia vedação expressa da utilização dos recursos financeiros consignados no orçamento da União para execução do Programa para qualquer outro fim que não fosse a aquisição de gêneros alimentícios para a merenda escolar. A alteração acrescentou à Lei nº 11.947/2009 o artigo 21-A prevendo que:

Durante o período de suspensão das aulas nas escolas públicas de educação básica, em razão de situação de emergência ou calamidade pública, fica autorizada, em todo o território nacional, em caráter excepcional, a distribuição imediata aos pais ou responsáveis dos estudantes nelas matriculados, com acompanhamento pelo CAE, dos gêneros alimentícios adquiridos com recursos financeiros recebidos (Brasil, 2002).

Passou, então, a ser permitida a distribuição de gêneros alimentícios adquiridos com recursos federais do PNAE durante a suspensão das aulas. Assim, o MEC, por meio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica, divulgou as estratégias emergenciais que possibilitariam o atendimento da norma.

Considerando que nos estados e municípios do país a merenda escolar é financiada com recursos federais, estaduais e municipais, orientou-se que, quanto aos recursos estaduais e municipais eventualmente aplicados na alimentação escolar, as redes de ensino poderiam adotar as mesmas diretrizes trazidas pela Lei nº 11.947/02 sobre a distribuição de gêneros alimentícios adquiridos pelas escolas. Além do mais, sugeriu que, quando viável, fosse realizada a transferência direta dos recursos às famílias dos alunos afetados (CNPQ, 2020).

Nesse sentido, verificou-se que tanto a distribuição direta de alimentos como a transferência de recursos da alimentação escolar às famílias de alunos socialmente vulneráveis foram implementadas por vários sistemas de ensino no país, a fim de garantir alimentação aos alunos privados da merenda escolar no período de suspensão das aulas.

A Nota Pública nº 01/2020 da COPEDEC sobre a adoção de medidas afirma:

Frisa-se, por oportuno que, de outra banda, há de se garantir a adoção de medidas administrativas de cunho sanitário que ensejem a redução da mobilidade de pessoas e o isolamento social para a prevenção do contágio e preservação da vida. Nesse sentido, a forma como se dará a abertura da escola para a distribuição de gêneros alimentícios a todas as crianças matriculadas nas redes públicas de ensino, a depender da extensão do público atendido e das condições efetivas para concretização da medida, deve ser objeto de reflexão ponderada do poder público, que deverá encontrar formas efetivas de alcançar os resultados pretendidos com os menores riscos de contágio para a população, considerando cada realidade local. Caso tal medida seja adotada, importante frisar ainda a imperiosidade de que seja executada em conjunto

com outras políticas públicas locais, como a de saúde e de assistência social, assim como com a participação dos conselhos de educação e de alimentação escolar (CNPGE, 2020).

Diante desse quadro, a COPEDEC externou a sua preocupação com a questão e sugeriu algumas prioridades na atuação do Ministério Público para evitar danos ao erário, com perecimento e descarte de alimentos. Assim, orientou-se os administradores públicos a encaminharem os alimentos já adquiridos, especialmente os perecíveis, durante o período de isolamento social, para os alunos da rede de ensino ou da escola, priorizando aqueles em comprovada vulnerabilidade (CNPGE, 2020).

Com relação aos novos alimentos a serem adquiridos durante o período de suspensão das aulas, bem como aos recursos (estaduais ou municipais) a serem disponibilizados à alimentação escolar durante esse período, foi orientado que fossem feito o acompanhamento junto às redes de ensino, especialmente quanto à forma de distribuição, primando-se pela garantia de segurança alimentar aos alunos, especialmente aqueles em situação de vulnerabilidade social (CNPGE, 2020).

Com efeito, a Nota Pública nº 01/2020 reafirma o papel do Ministério Público de fiscalizar e exigir implementação de outras ações assistenciais de enfrentamento da fome, uma vez que a distribuição de alimentação escolar não exime os municípios, estados e a União do dever de assegurar o direito humano à alimentação dos alunos e populações vulneráveis, inclusive alunos de outras redes de ensino (CNPGE, 2020).

#### *4.3.6 Mínimo constitucional da educação – COPEDEC/GNDH/CNPGE*

Diante da tramitação no Senado Federal da Proposta de Emenda à Constituição da República, PEC nº 13/2021, que acrescentou o art. 115 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, determina que em decorrência do estado de calamidade pública provocado pela pandemia de Covid-19, os entes federados e os agentes públicos dos estados, do Distrito Federal e dos municípios não poderão ser responsabilizados administrativa, civil ou criminalmente pelo descumprimento, no exercício financeiro de 2020, do previsto no caput do art. 212 da Constituição Federal (Brasil, 1988). Entretanto, há evidência de que tal solução passou longe da necessidade imperativa da observação, cada vez maior, de que o mínimo constitucional previsto para manutenção e desenvolvimento da educação seja observado, especial e justamente pelos efeitos da pandemia referida como justificativa apresentada pela PEC em comento.

Tratando-se a educação de um direito fundamental de segunda dimensão/geração, que pela sua natureza impõe ao Estado o dever de implementação, as normas constitucionais que preveem os mínimos de aplicação para a consecução de tal fim são também normas intangíveis (ou de eficácia absoluta), cláusulas pétreas, portanto (CNPNG, 2021). Destarte, conferir tal anistia, de forma irrestrita, pode levar à incorreta percepção de que a educação poderia ser relegada a outro plano que não sua prioridade garantida constitucionalmente, inclusive pelo mecanismo de seu financiamento.

Por outro lado, e de forma clara, em havendo diminuição da receita do ente federado, haverá também diminuição do montante investido, o que não pode ocorrer com seu percentual. Nota-se que a proposta de emenda constitucional telada confunde os conceitos inerentes aos institutos da responsabilidade nas diversas dimensões jurídicas, criando um tipo irrestrito de imunidade, como se a responsabilização ocorresse, sempre, objetivamente. Ao assim se arrimar, a proposta de emenda dificulta a análise das causas e efeitos dos casos concretos, impedindo a proteção efetiva do próprio Direito à Educação.

Os desafios enfrentados pela Educação brasileira, sempre de larga escala, com o advento da pandemia, tornaram-se ainda maiores. Eximir de forma plena os gestores da responsabilidade em nada beneficiará a nação. Quiçá se deveria estar discutindo um aumento no investimento para fazer frente às demandas que surgiram e ficaram explícitas durante a pandemia, como a falta de estrutura das escolas brasileiras, deficiência na inclusão digital de seus alunos, dentre outros (CNPNG, 2021). Portanto, causam preocupação as recentes iniciativas normativas tendentes à isenção de responsabilidade de prefeitos e governadores que deixaram de aplicar, durante a pandemia de coronavírus, o percentual mínimo em educação previsto constitucionalmente.

Diante dos fatos mencionados, o Grupo Nacional de Direitos Humanos, pela Comissão Permanente de Educação, publicou Nota Pública para reforçar que essas medidas ferem o direito social à educação (art. 6º da CR/88). Portanto, são inconstitucionais, uma vez que podem gerar grandes prejuízos à situação da Educação brasileira (CNPNG, 2021).

#### *4.3.7 Vacinação de crianças de 05 e 11 anos – COPEDUC/GNDH/CNPNG*

O Conselho Nacional de Procuradores-Gerais de Justiça (CNPNG), por meio das Comissões Permanentes da Defesa da Saúde (COPEDS), da Infância e Juventude (COPEIJ) e da Educação (COPEDUC), da Pessoa com Deficiência e Idoso (COPEPDI) e da Defesa dos

Direitos Humanos em Sentido Estrito (COPEDH), integrantes do Grupo Nacional de Direitos Humanos (GNDH), formulou a Nota Técnica nº 02/2022 para, respeitada a independência funcional, apresentar subsídios para a atuação do Ministério Público na imunização contra a Covid-19 em crianças de 5 a 11 anos.

A Nota Técnica foi construída em observação à obrigatoriedade da vacinação de crianças contra a Covid-19, conforme art. 14, § 1º, da Lei nº 8.069/1990 (ECA, 1990), haja vista a saúde ser um direito fundamental social, inserido no art. 6º da CF/88. Assim, ela é assegurada nos termos do art. 196 da Carta Magna, considerada

um direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação (Brasil, 1988).

A Lei Federal nº 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 iniciado em 2019, e estabelece a vacinação entre as medidas profiláticas a serem adotadas pelas autoridades sanitárias no âmbito de suas competências e com base em evidências científicas e em análises sobre as informações estratégicas em saúde. Deve-se, pois, assegurar às pessoas afetadas o direito à informação e o pleno respeito à dignidade, aos direitos humanos e às liberdades fundamentais, conforme preconiza o artigo 3 do Regulamento Sanitário Internacional, constante do Anexo ao Decreto nº 10.212, de 30 de janeiro de 2020 (Brasil, 2020).

O Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a Covid-19 foi elaborado pelo Ministério da Saúde, por meio da Câmara Técnica de Assessoramento em Imunização e Doenças Transmissíveis, composta por representantes do Ministério da Saúde e de outros órgãos governamentais e não governamentais, como Sociedades Científicas, Conselhos de Classe, especialistas com expertise na área, Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS), Conselho Nacional de Secretários de Saúde (CONASS) e o Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde (CONASEMS) (Ministério da Saúde, 2022).

Após mais de um ano de pandemia, iniciou-se a vacinação contra a Covid-19 e, no final do ano de 2021, foram distribuídas doses suficientes para vacinação de toda a população maior de 12 anos, tendo em vista não haver o registro na Anvisa para o uso de vacinas contra a Covid-19 para idades menores de 12 anos (CNPQ, 2022). Em dezembro de 2021, a Anvisa aprovou a indicação da vacina *Pfizer/Comirnaty* para imunização contra Covid-19 em crianças de 5 a 11

anos de idade, por meio da Resolução nº 4.678, permitindo o início do uso da referida vacina para a faixa etária em destaque (Anvisa, 2021).

Todo o processo envolvendo a avaliação da ampliação do público-alvo foi feito por meio de consulta e do acompanhamento de um grupo de especialistas em pediatria e imunologia, havendo também contribuições da Associação Brasileira de Saúde Coletiva (ABRASCO), Sociedade Brasileira de Pneumologia e Tisiologia (SBPT), Sociedade Brasileira de Infectologia (SBI), Sociedade Brasileira de Imunologia (SBI) e Sociedade Brasileira de Pediatria (SBP). O Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a Covid-19 (PNO) foi o instrumento formal utilizado pelo Ministério da Saúde para o manejo da imunização no âmbito do Programa Nacional de Imunizações (PNI) (Ministério da Saúde, 2022).

Mesmo com o início da vacinação do público-alvo, o enunciado reforça que não há obrigatoriedade de comprovação de vacinação do aluno para matrícula, rematrícula e frequência no ambiente escolar, tampouco nenhum outro obstáculo em função da não apresentação da carteira de vacinação, diante do caráter fundamental do direito à educação (CNPNG, 2022). Porém, pode-se ensejar medidas protetivas.

Exigir a apresentação da caderneta de vacinação tem a aptidão de iniciar a aplicação das medidas protetivas previstas na legislação de regência e, bem assim, promover, quando cabível no caso concreto, a responsabilização dos violadores da norma. Essa medida, sim, atende ao subprincípio da adequação, pois tem capacidade de atingir o objetivo de vacinação/imunização, sendo também eficiente ao resguardo da eficácia das normas previstas no artigo 14, § 1º, do ECA e demais regras e princípios correlatos (prioridade absoluta, proteção integral). Por ser eficiente para o acionamento da rede de proteção para o saneamento da situação de risco (ECA, art. 98), é ela indispensável para o resultado. Sob esse prisma, a medida encontra respaldo no subprincípio da necessidade (CNPNG, 2022).

Apesar da não vacinação violar o direito à saúde de crianças, o que deve ensejar intervenção de todo o Sistema de Garantia de Direitos para restituir o direito sonogado, com a atuação, em especial, do Conselho Tutelar e do Ministério Público, buscando os meios coercitivos indiretos para o alcance da imunização pretendida, é vedada a vacinação forçada (CNPNG, 2022). Diante disso, a NT orientou os Ministérios Públicos brasileiros que, diante da autorização da Anvisa do uso do imunizante e da expressa recomendação da autoridade sanitária federal, a vacina contra Covid-19 para a faixa etária de 5 a 11 anos é obrigatória em todo o território nacional, por força do artigo 14, § 1º, do ECA e das decisões sobre a matéria do STF em fase de recurso (CNPNG, 2022).

O documento reafirma que a vacina é um direito das crianças e um dever dos pais ou dos(as) responsáveis, de modo que a omissão no cumprimento desse dever inerente ao poder

familiar pode ensinar a responsabilização destes(as), na forma prevista no Estatuto da Criança e do Adolescente (Brasil, 1988). Por isso, é fundamental que haja uma grande mobilização nacional na defesa da imunização em geral da população e em especial de crianças e adolescentes, unindo órgãos públicos e privados, meios de comunicação e toda a sociedade brasileira, a fim de ampliar a cobertura vacinal para todos os imunizantes disponíveis. Também foi ressaltada a necessidade de campanhas educativas realizadas pela União, Estados e Municípios para evitar a judicialização individual dos casos (CNPNG, 2022).

A Nota Técnica finaliza reafirmando o dever do Ministério Público em primar pela atuação na perspectiva resolutiva, prestigiando a intervenção na esfera extrajudicial e mantendo uma postura empática e não autoritária com relação a eventuais dúvidas de boa-fé dos pais ou responsáveis. No entanto, quando esgotadas as possibilidades de resolução consensual da situação, deve lançar mão dos instrumentos judiciais cabíveis<sup>31</sup>.

#### 4.3.8 *Homeschooling* – COPEDUC/GNDH/CNPG

A Nota Técnica nº 06/2022 trata do ensino domiciliar (*homeschooling*), que também foi objeto do Enunciado Conjunto n.º 01/2018 elaborado pelo Grupo Nacional de Direitos Humanos, em ação conjunta da COPEDUC com a COPEIJ, a COPEDH em sentido estrito e a Comissão Permanente da Violência Doméstica contra a mulher (COPEVID). No documento, foi firmada a compreensão de que o ensino domiciliar (*homeschooling*), ministrado pela família, não é meio adequado para o cumprimento do dever de educação assegurado na CF/88, no ECA e na LDB.

---

<sup>31</sup>Em 26 de janeiro de 2022, o Conselho Nacional de Procuradores-Gerais de Justiça (CNPNG) divulgou uma Nota Técnica posicionando-se a favor da obrigatoriedade da vacinação contra a Covid-19 para crianças de 5 a 11 anos. O entendimento do Ministério Público brasileiro baseia-se no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), que estabelece a obrigatoriedade da vacinação nos casos recomendados pelas autoridades sanitárias, e na autorização do uso do imunizante pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa). A nota destaca a prioridade absoluta e a proteção integral dos direitos fundamentais das crianças e dos adolescentes, enfatizando a necessidade de campanhas educativas para mobilizar a sociedade em prol da vacinação. O procurador-geral de Justiça do Paraná, Gilberto Giacoia, reforçou a importância da defesa da imunização geral da população. Além disso, a nota técnica menciona que a violação do direito à saúde das crianças deve ser combatida por todo o Sistema de Garantia de Direitos, incluindo a atuação do Conselho Tutelar e do Ministério Público, mesmo com o uso de meios coercitivos indiretos se necessário. A nota também aborda a questão das matrículas escolares, afirmando que, embora seja exigida a carteira de vacinação completa, o direito à matrícula não pode ser negado, devendo as escolas notificar os órgãos competentes em casos de descumprimento. Disponível em: <https://mppr.mp.br/Noticia/MP-se-posiciona-pela-obrigatoriedade-da-vacinacao-para-criancas>. Acesso em: 05 de maio de 2024.

Esse enunciado lembrou que, de acordo com os preceitos constitucionais, o MP deve pautar sua atuação no fortalecimento e qualificação do ensino escolar, inclusive na perspectiva do respeito aos direitos humanos, à igualdade de gênero, à diversidade étnico-racial, à tolerância recíproca e aos demais temas transversais abordados na escola, como alicerce do Estado Democrático de Direito (CNPQ, 2018). Porém, após a decretação do isolamento social e a suspensão das aulas, em setembro de 2021, o tema *homeschooling* voltou a ser pauta necessária dentro da COPEUC, diante de novas iniciativas legislativas estaduais e municipais que autorizavam e regulamentavam o *homeschooling*, à revelia da LDB e em razão do então PL nº 3262/2019.

Mais uma vez o GNDH, por meio das Comissões Permanentes de Educação e da Infância e Juventude, chama atenção para a necessidade de união de todos (família, sociedade e Estado) no enfrentamento das mazelas advindas da pandemia para a educação, reforçando que são inconstitucionais as leis municipais e estaduais que autorizam a educação domiciliar, bem como que eventual aprovação, pelo Congresso Nacional, do então PL nº 3.262/2019, que inviabilizaria a fiscalização estatal dessa modalidade de ensino e causaria potencial violação de direitos de milhares de crianças e adolescentes em todo o país. Com efeito, diante de todo o aprendizado acumulado ao longo do período de pandemia da Covid-19, seria inoportuna a aprovação da proposta legislativa.

Foi possível notar, durante o período forçado de isolamento social e de aulas remotas, o aparato dos sistemas de ensino e a atuação esmerada de profissionais da educação. Inclusive os mecanismos de supervisão de ensino e avaliação continuaram funcionando. Entretanto, mesmo com todos os esforços, foi visível o retardo educacional causado pelo distanciamento de crianças e adolescentes do ambiente escolar e do convívio com seus pares e professores. Com isso, observou-se que, apesar dos esforços realizados, nada substitui o convívio em ambiente escolar.

A tentativa de regulamentação do ensino domiciliar, portanto, diante das recentes constatações, vai na contramão de todo o saber acumulado, desviando o debate e os investimentos necessários do que de fato importa ao Direito Educacional tal como previsto na Constituição. O *homeschooling*, diga-se, ainda que não se confunda com o ensino remoto – coletivo, partilhado e publicizado em certa medida e submetido à razoável fiscalização dos órgãos responsáveis por assegurar sua qualidade –, assemelha-se à experiência justamente naquilo que revelou de pior: isolamento, solidão, falta de convivência, de estabelecimento de laços, de construção ética e de aprender com o outro (CNPQ, 2022).

Desse modo, por causa do longo período de fechamento das escolas, o Brasil foi o país, entre os membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que apresentou pior desempenho no Programa Internacional de Avaliação de Alunos. O estudo elaborado pela OECD/UIS/UNESCO/UNICEF/WB apontou relação direta entre fechamento das escolas e o desempenho no processo de ensino/aprendizagem (OCDE, 2022).

O espaço da escola pode ser analisado em várias dimensões, tais como relações sociais entre alunos, equipamentos de ensino, número de crianças por turma, professor, recursos utilizados, dentre outros, sempre com atenção às peculiaridades de cada etapa de ensino. Assim, uma escola que disponibiliza bons equipamentos didáticos – quadras, piscinas, laboratórios de ciência, música, informática, salas multifuncionais para a educação inclusiva, entre outros – tem, em regra, melhor eficiência no atingimento dos objetivos da educação (CNPQ, 2022).

Nessa perspectiva, a Nota Técnica nº 06/2022 ressaltou a importância do fator escola no processo de ensino/aprendizagem, no enfrentamento do fracasso escolar nas suas diversas facetas (distorção idade/série, abandono e evasão escolar) e nos efeitos indiretos na proteção de crianças e adolescentes. Ou seja, enfrentamento da violência doméstica, abusos sexuais, maus-tratos, abandono, controle das metas da política nutricional, dificuldade de acesso à internet e de equipamentos tecnológicos. (CNPQ, 2022).

Não foi diferente o drama das situações de violência não noticiadas às instâncias competentes, uma vez afastadas as crianças do olhar de seus amigos e educadores em ambiente escolar. Os profissionais que trabalham na área da infância e juventude sabem que crianças e adolescentes abusadas dentro de casa são silenciadas e afastadas de serviços públicos básicos, como saúde, educação, entre outros. Por isso, o ECA atribui ao professor a obrigação de noticiar às autoridades competentes os casos de suspeita ou confirmação de maus-tratos (Brasil, 1990). Decerto, o *homeschooling* passou ao largo da compreensão das características associadas à violência sexual e da sua escala e números na realidade brasileira (CNPQ, 2022).

Notou-se que não havia no planejamento decenal em vigor qualquer meta ou estratégia que apontasse para o ensino domiciliar como modalidade que pudesse, de algum modo, contribuir para o aprimoramento da educação brasileira. Ao contrário, houve um conjunto de normas que determinaram a ampliação de financiamento da educação escolar, de melhora nas estruturas e ambientes escolares, na valorização de profissionais da educação e, inclusive, no aumento da permanência de crianças e adolescentes em escolas de tempo integral (MEC, 2024).

Dessa maneira, a NT reconheceu que não se pretendia esgotar a discussão sobre a avaliação técnico-jurídica do projeto de lei em tramitação, mas buscou apenas ressaltar a profunda preocupação do GNDH do CNPG com a inversão de prioridades relacionadas à educação nacional, com a absoluta necessidade de respeito constitucional ao mandamento de cumprimento dos planos decenais de educação e com os excepcionais desafios impostos pela pandemia da Covid-19. Além disso, o documento demonstra a preocupação em concentrar esforços para o combate à evasão escolar, recuperação de aprendizagem, acolhimento e cuidados com aspectos emocionais e de saúde mental de crianças, adolescentes e jovens, justamente agravado por imposição de isolamento da educação domiciliar (CNPG, 2022).

## **5 ESTUDOS DE CASO: A IMPORTÂNCIA DE UMA ATUAÇÃO DIALÓGICA E EM CONJUNTO COM AS DEMAIS AGÊNCIAS DE *ACCOUNTABILITY***

### **5.1. A Metodologia de estudo de caso descritiva**

Em pesquisas, empíricas a investigação qualitativa nos oferece um método chamado estudo de caso, que é a atividade científica de minerar informações relevantes do caso (por meio das técnicas adequadas), compará-las com categorias previstas na literatura sobre o tema estudado, analisá-las a partir do contexto, das estruturas e dos mecanismos do próprio caso e oferecer respostas ao problema de pesquisa, construídas a partir desta sequência lógica: extração, comparação e análise (Gomes Neto, Albuquerque, Silva, 2024)

A identificação do caso deve seguir parâmetros lógicos que assegurem a representatividade do evento frente ao objeto de estudo, é condição essencial para a validade da pesquisa proposta.

A metodologia de estudo de caso é uma abordagem amplamente utilizada na pesquisa qualitativa devido à sua capacidade de proporcionar uma compreensão profunda e contextualizada de fenômenos complexos. No âmbito da pesquisa qualitativa, o estudo de caso se destaca por sua flexibilidade e por permitir uma exploração detalhada de um ou mais casos dentro de seu contexto real. A seguir, discutem-se os principais aspectos dessa metodologia, sua aplicação e vantagens na investigação qualitativa.

O estudo de caso é uma estratégia de pesquisa que envolve uma investigação empírica de um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real. Segundo Yin (2018), um estudo de caso é particularmente útil quando as fronteiras entre o fenômeno e o contexto não são claramente evidentes. Ele se caracteriza pela utilização de múltiplas fontes de evidência, incluindo documentos, artefatos, entrevistas e observações, proporcionando uma compreensão holística e rica dos casos em questão.

Na investigação qualitativa, o estudo de caso permite explorar em profundidade as nuances e complexidades dos fenômenos sociais, culturais, organizacionais e educativos. Essa abordagem é particularmente adequada quando se busca responder a perguntas do tipo "como" e "por que", que são fundamentais para entender processos e relações intrínsecas nos contextos estudados. Os estudos de caso podem ser únicos ou múltiplos, com o primeiro focando em um único caso detalhado e o segundo comparando vários casos para identificar padrões e diferenças.

A metodologia de estudo de caso é uma ferramenta valiosa na investigação qualitativa, oferecendo uma abordagem robusta para explorar fenômenos complexos dentro de seus contextos específicos. Apesar das suas limitações, sua capacidade de fornecer uma visão detalhada e integrada dos casos estudados faz dela uma escolha popular entre os pesquisadores qualitativos. Ao utilizar essa metodologia, os pesquisadores podem contribuir significativamente para a compreensão aprofundada dos fenômenos sociais e organizacionais, proporcionando insights valiosos que podem informar a teoria e a prática.

A metodologia de estudo de caso do tipo descritiva é uma abordagem valiosa na pesquisa qualitativa, especialmente quando se busca explorar e descrever um fenômeno dentro de seu contexto real sem a intenção inicial de testar hipóteses ou teorias. Esse tipo de estudo de caso é caracterizado por sua ênfase na descrição detalhada e abrangente do caso, permitindo uma compreensão profunda e contextualizada dos eventos, processos e relações envolvidos.

O estudo de caso descritivo geralmente começa com a definição clara do caso a ser investigado. Este passo é crucial para garantir que os limites do estudo sejam bem estabelecidos, o que inclui a identificação do fenômeno de interesse e do contexto específico em que ele ocorre. A definição precisa do caso ajuda a direcionar o foco da pesquisa e a delimitar o escopo do estudo.

Uma vez definido o caso, é essencial realizar uma revisão da literatura existente. Esta etapa serve para contextualizar o estudo dentro do campo de conhecimento atual, identificando o que já foi estudado e onde existem lacunas no conhecimento. A revisão da literatura também ajuda a refinar as questões de pesquisa e a justificar a relevância do estudo.

A interpretação dos dados é uma etapa crucial no estudo de caso descritivo. Aqui, o pesquisador procura dar sentido aos dados coletados, construindo significados que expliquem os fenômenos observados. Esta interpretação deve estar ancorada nos dados e alinhada com o contexto do caso, proporcionando uma visão detalhada e enriquecida do fenômeno estudado.

A interpretação também envolve a integração dos achados com a teoria existente, quando apropriado, para oferecer uma compreensão mais aprofundada do caso.

Por fim, a redação do relatório do estudo de caso descritivo deve ser clara e detalhada, apresentando os achados de maneira lógica e estruturada. O relatório deve incluir descrições ricas e vívidas do caso, apoiadas por citações diretas dos participantes e exemplos concretos dos dados coletados. Esta abordagem ajuda a transmitir a complexidade e a riqueza do caso, permitindo que os leitores compreendam plenamente o fenômeno estudado e as suas

implicações. Aqui, será utilizada a metodologia de caso descritiva, dentre da pesquisa qualitativa e empírica desenvolvida até o presente momento, com a extração do problema de pesquisa na literatura sobre o tem, a identificação do caso representativo, a descrição das informações colhidas do caso e a interpretação, formulação de hipóteses a partir dos achados, ou confirmação de hipóteses existentes.

## **5.2. O Caso do Ministério Público de Santa Catarina**

O Ministério Público de Santa Catarina, durante o período pandêmico, teve suas aulas presenciais suspensas desde o dia 19/03/2020, evidentemente com a garantia do ensino remoto, com as dificuldades já expostas neste trabalho como em todo o País e o esforço das comunidades escolares, estimulada pelos agentes ministeriais, sob a coordenação do Centro de Apoio da Infância e Juventude.

A justificativa para a descrição deste caso está em sua especificidade em demonstrar que, mesmo em uma situação de crise, é possível e, ainda mais necessária uma atua conjunta e em rede entre atores diversos de modo que possa ser alcançado e mantidos objetivos comuns.

Como já foi citado anteriormente e afirmado pelo próprio diagnóstico do CNMP, para a atuação constitucionalmente adequada do Ministério Público na área da educação, é imprescindível o contato direto com a realidade das escolas, uma relação de proximidade com a comunidade escolar, com movimentos sociais e com a academia, além de fomentar o diálogo institucional com os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como com Tribunais de Contas, Defensorias Públicas e a advocacia. São necessários proatividade, planejamento e visão estratégica, mas também humildade para reconhecer que sem uma atuação horizontal e em rede o Ministério Público não conseguirá sozinho garantir a plena concretude do direito à educação em todo o país (CNMP, 2024).

Foi exatamente o que aconteceu neste caso e que resultou num resultado positivo comprovado, a reabertura das escolas privadas e públicas em fevereiro de 2021 e, sem nenhum fechamento de forma total posteriormente, priorizando equidade e resolutividade,

O retorno às aulas presenciais foi tratado de forma concreta no Estado de Santa Catarina desde julho de 2020, com a instalação em âmbito estadual do Comitê para Retomada das Aulas, organizado pela Secretaria de Estado da Educação (SED) e composto por representantes da Defesa Civil (DCSC), Secretaria de Estado da Saúde (SES), Assembleia Legislativa, Conselho Estadual de Educação (CEE/SC), Federação Catarinense de Municípios (FECAM), Federação

dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino do Estado de Santa Catarina (FETEESC), Federação dos Trabalhadores Municipais de Santa Catarina (FETRAM/SC), Fundação Catarinense de Educação Especial (FCEE), Sindicato dos Trabalhadores em Educação (SINTE/SC), União dos Dirigentes em Educação de Santa Catarina (Undime/SC), União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME/SC), com a participação do Ministério Público de Santa Catarina, que o fomentou, e Tribunal de Contas de Santa Catarina como observadores.

O resultado da união desses órgãos foi a aprovação, em agosto de 2020, das Diretrizes para o Retorno às Aulas, que, em oito eixos/cadernos de prevenção e atuação, ditaram as medidas de biossegurança para a retomada das aulas presenciais em todo o Estado.

Esta foi uma iniciativa singular em território nacional por contar com a participação ativa de uma pluralidade de órgãos que promoveram, cada um em seu espaço, a política educacional no Estado e Municípios catarinenses, cujos amplos debates resultaram em um documento coerente, com objetivos factíveis por todos os entes envolvidos.

A segunda iniciativa do Comitê foi, a partir das diretrizes, elaborar o Plano Estadual de Contingência para a Educação (PLANCON-EDU/COVID-19), que sistematizou as diretrizes em um conjunto de estratégias, ações e rotinas de resposta a cenários de risco, padronizando o enfrentamento à pandemia pela comunidade escolar.

O lançamento do Plano Estadual de Contingência ocorreu oficialmente no dia 9/9/2020, sendo que, diante da importância da disseminação e assimilação do plano pelos municípios, no dia 25 do mesmo mês, depois da realização de diversas capacitações pelo Estado, SED, SES e DCSC foi publicada a Portaria Conjunta 750/2020 que determinou a criação de Comitê Municipal, responsável pela elaboração do Plano de Contingência Municipal para a Educação (a partir do plano estadual), e da Comissão Escolar na instituição de ensino, com o encargo de elaborar Plano de Contingência Escolar (adequado ao plano municipal), e submetê-lo à homologação do Comitê Municipal.

Ou seja, foi criada uma ampla rede com várias esferas de governo e da sociedade civil, articulada a partir de uma proposta do Centro da Infância e Juventude, sob a coordenação do

promotor João Botega, que permitiu a abertura de todas as escolas públicas e privadas no mesmo mês, fevereiro de 2021, com protocolos semelhantes, adaptados no que fosse necessário a cada escola, e sem fechamento posterior.

Vale ressaltar que a primeira reunião desse Comitê foi ainda em 04 de junho de 2020, portanto, o trabalho foi robusto e durou quase um ano para se efetivar, uma vez que as aulas retornaram presencialmente em fevereiro de 2021.<sup>32</sup>

Refletindo sobre este estudo de caso, pode-se aplicar a pergunta de pesquisa da presente tese: qual a atuação do Ministério Público, enquanto órgão de *accountability* das políticas públicas, na efetivação do direito fundamental à educação básica, no cenário da pandemia Covid-19 (2020-2022)? No caso de Santa Catarina, no tema retorno às atividades escolares presenciais, a atuação do Ministério Público, enquanto órgão de *accountability* das políticas públicas, na efetivação do direito fundamental básica, no cenário pandêmico, foi uma atuação resolutiva, dialógica, comprometida não com lógicas e caminhos apenas próprios, mas compartilhado com toda a comunidade, realizando a função de fomento da política, fiscalização e acompanhamento, uma atuação extrajudicial de suma importância para a resolutividade da demanda.

Ao se analisarem as hipóteses da tese, tem-se que a primeira hipótese, neste caso, não se confirmou, pois, o Ministério Público enquanto órgão de *accountability* não atuou de forma dispersa na garantia do direito à educação no período pandêmico, prevalecendo lógicas, culturas e estruturas próprias, pelo contrário, o Ministério Público acompanhou e validou decisões do Comitê estadual formado, além de ter garantido o seu cumprimento, através de uma

---

<sup>32</sup> No dia 21 de novembro de 2020, o Estado de Santa Catarina autorizou a retomada das atividades escolares presenciais por meio das portarias nº 900 e nº 901, assinadas conjuntamente pelo secretário de Estado da Saúde, André Motta Ribeiro, e pelo secretário de Educação, Natalino Uggioni. As novas regulamentações alteram as portarias anteriores nº 592 e nº 778, permitindo o retorno das aulas presenciais em todas as regiões do estado, respeitando as diretrizes sanitárias do Plano de Contingência Estadual para Educação (PlanCon). O processo de elaboração dos planos de contingência envolveu diversas instituições e considerou as características específicas das diferentes regiões, municípios e tipos de escolas, incluindo áreas urbanas, rurais e indígenas. O trabalho foi subsidiado por representantes da Secretaria de Estado da Educação, Defesa Civil de Santa Catarina, Secretaria de Estado da Saúde, Ministério Público de Santa Catarina, Tribunal de Contas do Estado, Assembleia Legislativa, além de outras entidades e comitês científicos. Disponível em: [Secretaria de Estado da Saúde - Retorno das atividades presenciais em Santa Catarina é autorizado \(saude.sc.gov.br\)](https://saude.sc.gov.br). Acesso em: 03 de maio de 2024.

coordenação de Centro de apoio que fundamentou a atuação dos membros em todo o Estado. Em relação à segunda hipótese, sim, a atuação com utilização dos meios extrajudiciais mostrou-se bem mais eficiente diante de um cenário de múltiplos atores, muitas perguntas, poucas respostas e quase nenhuma certeza.

### 5.3. O Caso do Ministério Público do Estado do Piauí

No caso do Estado do Piauí, a pandemia da COVID-19 evidenciou tanto para o Ministério Público quanto para o Tribunal de Contas local, que a tarefa de fiscalização, controle e busca de resposta para uma série de conflitos novos e imprevisíveis demandariam uma atuação cada vez mais conjunta, respeitando-se, evidentemente, as atividades institucionais de cada órgão.

Na verdade, diante da busca dos gestores por variadas respostas a inusitados questionamentos, próprios do período de crise, em ato de flexibilidade, e, através de seus agentes, TCE e MPPI, evitando, inclusive, retrabalhos, passaram a atuar em conjunto, no que era possível, sobretudo, na troca de informações, formação conjunta de auditores e promotores, participações em *web conferências* com gestores<sup>33</sup> e em diversas reuniões<sup>34</sup>, audiências públicas e demais atos que se fizeram necessários para o apoio mútuo.

---

<sup>33</sup>Em uma webconferência realizada em 18 de junho de 2020, o Ministério Público do Estado do Piauí (MPPI) forneceu orientações para profissionais da educação piauiense sobre o processo educacional durante a pandemia da Covid-19. A atividade, organizada pela União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – seccional Piauí (Undime-PI), discutiu temas como o plano de retomada das aulas presenciais, alimentação escolar e a norma federal que reserva um terço da carga horária dos professores da educação básica para atividades extraclasse. A promotora de Justiça Flávia Gomes, coordenadora do Centro de Apoio Operacional de Defesa da Educação e Cidadania (Caodec), destacou a importância de proteger o direito à educação de qualidade e de manter os vínculos escolares durante a pandemia. O auditor de controle externo Gilson Araújo ressaltou o papel dos professores e as ações do Tribunal de Contas do Estado do Piauí (TCE-PI) para monitorar os recursos utilizados na fase de aulas online e planejar o retorno seguro às aulas presenciais. Disponível em: [MPPI - Ministério Público do Estado do Piauí](#). Acesso em: 08 de maio de 2024.

<sup>34</sup>O Ministério Público do Piauí (MPPI), por meio do Centro de Apoio Operacional de Defesa da Educação e Cidadania (CAODEC), participou do I Fórum Virtual Extraordinário da União dos Dirigentes Municipais de Educação do Piauí (Undime-PI), realizado em 7 e 8 de outubro de 2020. A promotora de Justiça e coordenadora do CAODEC, Flávia Gomes, apresentou o trabalho desenvolvido pela instituição ministerial na área da Educação desde a decretação da pandemia pela Organização Mundial da Saúde (OMS). O evento, organizado pela presidente da Undime-PI, Érica Graziela Benício, teve como objetivo debater os desafios e perspectivas da educação piauiense durante e após a pandemia da Covid-19, com ênfase nas adaptações necessárias ao contexto atual. A promotora Flávia Gomes destacou a reorganização do calendário escolar e a atuação do MPPI para a manutenção da política educacional no estado. Disponível em: [MPPI - Ministério Público do Estado do Piauí](#). Acesso em: 09 de maio de 2024.

O presente caso representa o que já foi dito nesta tese que nenhuma das instituições recentemente fortalecidas no Brasil tem o controle da *accountability* nem concentra todas as etapas envolvidas no ciclo de responsabilização, que inclui monitoramento, investigação e sanções. Na verdade, há um apoio crescente à afirmação de que as instituições de responsabilização devem constituir uma rede integrada de agências, cuja credibilidade depende da qualidade das ligações e sinergias entre os diferentes componentes do sistema – um conceito nomeado como "rede de instituições de responsabilização".

Argumenta-se repetidamente que as instituições brasileiras de *accountability* são incapazes de controlar melhor os casos que necessitam de responsabilização e controle porque não são totalmente coordenadas. Embora demonstrado que as instituições brasileiras de *accountability* horizontal estão, internamente, suficientemente bem estruturadas para cumprir suas atribuições estatutárias, há uma necessidade premente de criar mecanismos de coordenação entre eles.

As atuações que já era realizadas foram formalizadas através de Termo de Cooperação Técnico, em 16 de junho de 2021, ainda em período pandêmico, o Ministério Público do Estado do Piauí (MPPI) e o Tribunal de Contas do Estado do Piauí (TCE-PI) firmaram um acordo de cooperação técnica, visando melhorar a fiscalização e o acompanhamento das políticas públicas de educação no estado e nos municípios piauienses. Este acordo, assinado pela procuradora-geral de Justiça do Piauí à época, Carmelina Moura, e pela presidente da Corte de Contas do Estado à época, Lilian Martins, foi estabelecido para garantir maior eficiência, eficácia e efetividade na gestão educacional, especialmente em resposta aos desafios impostos pela pandemia da COVID-19.

O plano de trabalho elaborado pelo MPPI e TCE-PI detalhava diversas metas e etapas de execução. Dentre as principais metas, destacaram-se o treinamento de servidores do Centro de Apoio Operacional de Defesa da Educação e Cidadania (CAODEC) e da 38ª Promotoria de Justiça para a utilização do Portal do Conveniado e a consulta de dados educacionais<sup>35</sup>. Além

---

<sup>35</sup>Em 20 de junho de 2023, a promotora de Justiça Flávia Gomes Cordeiro, representando o Ministério Público do Estado do Piauí (MPPI), participou do curso "Educação Básica Pública – Financiamento, Aplicação dos Recursos e Controle Social" promovido pelo Tribunal de Contas do Estado do Piauí (TCE-PI). Flávia Gomes, que coordena o Centro de Apoio Operacional de Defesa da Educação e Cidadania (Caodec) e é titular da 38ª promotoria de Justiça de Teresina, especializada na área da Educação, esteve acompanhada por servidores do Caodec no evento, que ocorreu no auditório do TCE-PI. O curso, destinado a controladores sociais, profissionais do magistério e conselheiros do FUNDEB, foi ministrado por Leomir Ferreira de Araújo, coordenador de Operacionalização do FUNDEB. O evento proporcionou aos participantes segurança jurídica, orientação sobre recursos, e maior entendimento em relação ao FNDE e órgãos de controle. Flávia Gomes destacou a importância da colaboração

disso, estabeleceu-se um intercâmbio de informações, experiências e conhecimentos entre as duas instituições para subsidiar suas atividades.

O objetivo final do acordo era aprimorar a fiscalização e o acompanhamento das políticas públicas de educação, promovendo resultados que beneficiem diretamente a sociedade piauiense, com um foco especial na otimização da prestação do serviço público educacional.

Este esforço conjunto visava não apenas a melhoria na fiscalização, mas também a promoção de ações que garantissem o cumprimento dos direitos educacionais dos cidadãos, através de uma gestão mais transparente e eficiente. As tratativas para a elaboração do acordo à época foram coordenadas pelo Centro de Apoio Operacional da Educação, com apoio da Coordenadoria de Perícias e Pareceres Técnicos do MPPI, destacando o papel das equipes técnicas e da cooperação interinstitucional na implementação das políticas públicas de educação.

Diante do verdadeiro êxito da parceria, em 15 de agosto de 2023, o Ministério Público do Estado do Piauí (MPPI) e o Tribunal de Contas do Estado do Piauí (TCE-PI) renovaram o Termo de Cooperação que, ainda em vigor, visa fortalecer a fiscalização dos recursos públicos, especialmente na área da educação. Este acordo estabelece uma colaboração contínua para assegurar que os recursos destinados à educação sejam utilizados de forma eficaz e transparente, beneficiando diretamente a população piauiense.

O documento prevê ações conjuntas entre as duas instituições para monitorar a aplicação dos recursos públicos, com foco particular na gestão dos fundos de educação. Essa cooperação tem como objetivo promover a melhoria da qualidade da educação no estado, através da fiscalização rigorosa e da implementação de boas práticas de gestão.

A renovação deste acordo reforça o compromisso do MPPI e do TCE-PI com a transparência e a responsabilidade na administração pública. A parceria inclui a troca de informações, a realização de auditorias conjuntas e a capacitação de servidores para aprimorar as técnicas de fiscalização e controle.

Além disso, a cooperação entre o MPPI e o TCE-PI visa também à prevenção de irregularidades e ao combate à corrupção, garantindo que os recursos sejam aplicados de forma correta e que os gestores públicos cumpram com suas responsabilidades. Este acordo é uma

---

entre o MPPI e o TCE-PI para a viabilização de soluções inovadoras e eficientes em relação ao financiamento e controle dos recursos públicos, ressaltando a atuação integrada entre as instituições. Disponível em: [MPPI - Ministério Público do Estado do Piauí](#). Acesso em: 04 de maio de 2024.

ferramenta essencial para assegurar que os investimentos na educação resultem em melhorias concretas para os estudantes e para a comunidade como um todo.

Refletindo sobre este estudo de caso, pode-se aplicar a pergunta de pesquisa da presente tese: qual a atuação do Ministério Público, enquanto órgão de *accountability* das políticas públicas, na efetivação do direito fundamental à educação básica, no cenário da pandemia Covid-19 (2020-2022)? No caso do Piauí, enquanto órgão de *accountability* das políticas públicas, na efetivação do direito fundamental básica, no cenário pandêmico, foi uma atuação conjunta, resolutiva, sempre dialógica, comprometida não com lógicas e caminhos apenas próprios, mas compartilhado com outras agências de controle, como o Tribunal da Contas, realizando a função de fomento da política, fiscalização e acompanhamento, uma atuação extrajudicial de suma importância para a resolutividade das demandas.

Ao se analisarem as hipóteses da tese, tem-se que a primeira hipótese, neste caso, não se confirmou, pois, o Ministério Público enquanto órgão de *accountability* não atuou de forma dispersa na garantia do direito à educação no período pandêmico, prevalecendo lógicas, culturas e estruturas próprias, pelo contrário, o Ministério Público atuou em conjunto com o Tribunal de Contas, além de ter participado de inúmeras reuniões com a complexidade atores que compõem a educação, Undime, Uncme, secretarias, gestores, sindicatos, dentre outros. Em relação à segunda hipótese, sim, a atuação com utilização dos meios extrajudiciais mostrou-se bem mais eficiente diante de um cenário de múltiplos atores, muitas perguntas, poucas respostas e quase nenhuma certeza.

#### **5.4. Lições aprendidas: por um Ministério Público mais colaborativo**

Dos casos analisados, pode-se extrair o aprendizado de que quando as Instituições, como o Ministério Público, têm uma postura mais colaborativa, as querelas e contendas, podem ser dirimidas de forma mais eficiente e menos custosa para as partes envolvidas.

No estudo de caso de Santa Catarina, o Ministério Público se uniu a várias outras instituições e órgãos para possibilitar um protocolo único de retorno às atividades escolares presenciais, válido para a rede estadual, redes municipais e rede privada. A união de esforços, em legítimo “regime de colaboração”, possibilitou a abertura das escolas de maneira uniforme, com regras claras para todas, sem grandes polêmicas a respeito de protocolos disformes e, o mais importante, a manutenção das escolas abertas e em pleno funcionamento, enquanto em outros estados, por diferenças protocolares, não foi possível a garantia do tratamento equânime.

O Ministério Público e seus membros atuaram de forma coordenada e regionalizada, com discurso uníssono e, com o objetivo comum de tornar mais célere, segura e eficiente a retomada das atividades escolares presenciais, utilizando-se de meios extrajudiciais e, funcionando, como verdadeiro órgão de articulação da política pública da educação.

De forma semelhante, no caso descrito no Estado do Piauí, Ministério Público e Tribunal de Contas celebraram acordo de cooperação, inclusive, já renovado, para atuações em conjunto e, para compartilhamento de informações, capacitações e fomento de estratégias comuns que visem, também, a economicidade, a efetividade da política pública e a coordenação dos diversos órgãos que compõem a complexa estrutura educacional brasileira.

Portanto, talvez, o caminho para um Ministério Público Resolutivo esteja na busca de um Ministério Público Cooperativo, seja em sua atuação extrajudicial, como nos casos relatados, seja em sua atuação judicial, como já impõe o artigo 6º do Código de Processo Civil.

De fato, o princípio da cooperação no direito brasileiro, consagrado no Código de Processo Civil de 2015, estabelece que todos os sujeitos do processo devem cooperar entre si para que se obtenha, em tempo razoável, decisão de mérito justa e efetiva. Esse princípio é um desdobramento do princípio da boa-fé objetiva, orientando a conduta processual de todas as partes envolvidas, incluindo magistrados, membros do Ministério Público, advogados, partes e terceiros intervenientes.

A cooperação exige um comportamento ético e colaborativo das partes, que devem atuar de maneira leal, transparente e proativa no curso do processo. Nos casos judicializados, o juiz tem o dever de promover o diálogo e a colaboração entre as partes, facilitando a resolução dos litígios de forma consensual sempre que possível. Ele deve, por exemplo, esclarecer dúvidas, orientar sobre procedimentos e fomentar a realização de acordos, buscando a solução mais adequada ao conflito submetido à sua apreciação.

O princípio da cooperação também impõe às partes o dever de colaborar com a justiça, fornecendo todas as informações e documentos necessários, respeitando os prazos processuais e abstando-se de práticas dilatórias. Essa colaboração mútua visa não apenas a celeridade processual, mas também a concretização de uma justiça substancial, onde a verdade dos fatos e a aplicação correta do direito prevaleçam.

Em termos práticos, o princípio da cooperação se manifesta em diversas disposições do CPC, como nos deveres de esclarecimento, prevenção e auxílio impostos ao juiz. O magistrado deve prevenir nulidades e orientar as partes quanto a eventuais deficiências processuais,

concedendo oportunidade para que sejam sanadas. Além disso, o juiz pode determinar a realização de medidas que visem à melhor instrução do processo, solicitando esclarecimentos adicionais ou provas complementares, sempre com vistas à obtenção de uma decisão justa e efetiva.

A doutrina destaca que o princípio da cooperação representa uma mudança paradigmática no processo civil brasileiro, rompendo com a visão adversarial tradicional e promovendo uma justiça mais participativa e colaborativa. Essa mudança reflete a valorização da dignidade da pessoa humana e do devido processo legal, entendidos como princípios estruturantes do Estado Democrático de Direito.

O Ministério Público (MP) pode atuar de forma mais colaborativa adotando diversas estratégias e práticas que promovam a integração e a cooperação com outras instituições e a sociedade em geral. Essa abordagem visa não apenas a eficiência processual, mas também a resolução consensual de conflitos e a promoção de direitos fundamentais. Algumas das principais formas de atuação colaborativa do MP incluem:

1. A Promoção da Mediação e Conciliação: O MP pode atuar como facilitador em processos de mediação e conciliação, incentivando a resolução de conflitos de forma amigável antes que se tornem litígios judiciais. Isso pode envolver a criação de câmaras de mediação e a realização de audiências extrajudiciais para promover acordos.

2. Termos de Ajustamento de Conduta (TAC): O uso de TACs permite ao MP firmar compromissos com empresas, entidades e órgãos públicos para ajustar condutas que possam estar em desacordo com a legislação, evitando a judicialização desnecessária e promovendo a conformidade legal de maneira mais eficiente e consensual.

3. Parcerias Interinstitucionais: O MP pode firmar parcerias com órgãos governamentais, ONGs, associações comunitárias, universidades e outras entidades para desenvolver projetos conjuntos que visem à proteção de direitos e à promoção da cidadania. Essas parcerias podem envolver ações em áreas como direitos humanos, educação, meio ambiente, combate à corrupção e inclusão social.

4. Participação em Redes de Cooperação: Integrar redes de cooperação com outras instituições do sistema de justiça, como a Defensoria Pública, o Poder Judiciário e a Polícia, permite ao MP atuar de maneira mais coordenada e eficaz na defesa dos direitos fundamentais e no combate a práticas ilícitas.

5. Capacitação e Formação: Investir na formação continuada dos membros do MP em áreas como mediação, resolução de conflitos, direitos humanos e gestão pública é fundamental para preparar promotores e procuradores para uma atuação mais colaborativa e interdisciplinar.

6. Uso de Tecnologia e Inovação: A adoção de tecnologias inovadoras pode facilitar a atuação colaborativa do MP. Ferramentas de gestão de processos, inteligência artificial e *big data* podem ser utilizadas para identificar padrões de ilegalidade, promover a transparência e aumentar a eficiência na resolução de conflitos.

7. Engajamento Comunitário: O MP pode promover o engajamento comunitário através de audiências públicas, consultas populares e outras formas de participação social. Isso permite uma maior aproximação com a sociedade, facilitando a identificação de problemas e a construção de soluções conjuntas.

8. Educação e Conscientização: Promover campanhas de educação e conscientização sobre direitos e deveres é uma forma de atuação colaborativa que visa empoderar a população e prevenir conflitos. O MP pode desenvolver materiais educativos, realizar palestras e *workshops* em escolas, comunidades e outras instituições.

9. Monitoramento e Fiscalização Colaborativa: O MP pode atuar em conjunto com outras entidades na fiscalização e monitoramento de políticas públicas e práticas empresariais, promovendo a transparência e a *accountability*. Essa colaboração pode envolver a criação de comitês e conselhos de acompanhamento e controle social.

10. Adaptação Cultural e Estrutural: Para implementar efetivamente uma atuação colaborativa, é necessário promover uma mudança cultural e estrutural dentro do próprio MP, incentivando uma mentalidade mais aberta à cooperação e ao diálogo, tanto internamente quanto com outras instituições e a sociedade.

Em resumo, o Ministério Público pode atuar de forma mais colaborativa adotando práticas que promovam a mediação, a conciliação, as parcerias interinstitucionais, o uso de tecnologia, o engajamento comunitário e a educação, além de promover uma mudança cultural e estrutural que favoreça a cooperação e o diálogo. Essas estratégias contribuem para uma justiça mais eficiente, justa e acessível, alinhada aos princípios democráticos e aos direitos fundamentais.

## CONCLUSÃO

Com o advento da Constituição Federal de 1988, houve um verdadeiro divisor de águas na história do Ministério Público. A partir do marco constitucional, a instituição deixou de ter apenas o papel acusatório no processo penal e as atribuições de fiscal da lei no processo civil. O MP recebeu uma nova roupagem do constituinte originário de 1988 e passou a ser considerado uma instituição permanente, essencial ao regime democrático, assumindo a feição de autêntico defensor da sociedade e dos direitos fundamentais dos cidadãos. Com isso, revertido de autonomia e independência funcional frente aos poderes do Estado, o MP converteu-se em instrumento primordial à efetivação da justiça, legitimado à proteção de bens, valores e direitos de interesse de toda a sociedade (Brasil, 1988).

A Constituição de 1988 faz referência expressa ao Ministério Público no capítulo "Das funções essenciais à Justiça", definindo as funções institucionais, as garantias e as vedações de seus membros. Assim, a área cível do MP adquiriu novas funções, destacando-se a sua atuação na tutela dos interesses difusos e coletivos, dentre eles, o da Educação, o que deu evidência à instituição, tornando-a uma espécie de Ouvidoria da sociedade brasileira, não podendo o órgão ministerial se escusar de cumprir sua função de defensor da lei e das garantias fundamentais (Brasil, 1988).

Diante do inesperado alastramento da Covid-19, fizeram-se necessárias medidas extremas de contenção da contaminação, como a decretação do isolamento social, que afetou a realidade vivida no mundo inteiro, causando inúmeros impactos na sociedade. As instituições mundiais foram pegas de surpresa, ninguém estava preparado para enfrentar uma realidade tão diversa. Em 2020, diante da rápida proliferação do novo coronavírus, houve a decretação de estado de calamidade pública por parte das autoridades mundiais, que indicaram o isolamento social como uma das principais medidas. Com isso, foram suspensas as aulas presenciais, sendo adotado de forma emergencial o ensino remoto.

Há muitos anos o mundo não vivia uma pandemia tão alarmante e um distanciamento social tão prolongado. Em vista disso, o direito fundamental à educação viu-se ameaçado, havendo a necessidade urgente de atuação das instâncias fiscalizadoras e de garantia, como é o exemplo do Ministério Público.

Infelizmente, a pandemia de Covid-19 atingiu mais aqueles que já eram vulneráveis e seus efeitos fizeram aumentar as desigualdades já existentes. O Brasil passou por um aumento

expressivo de desigualdade social e insegurança alimentar, especialmente no início da pandemia. A falta de condições mínimas e dignas de sobrevivência, que representa uma primeira camada urgente e essencial, causou impacto direto a outros direitos, como o direito à educação, perpetuando o ciclo de desigualdades, uma vez que os domicílios mais atingidos pela pobreza e a insegurança alimentar foram aqueles em que os responsáveis possuíam poucos anos de estudo, assim, esse cenário se reproduziu de forma cíclica. Foi diante desse contexto, que os mecanismos de garantia do direito à educação e as políticas públicas com foco na diminuição das desigualdades que interferem no sucesso escolar ganharam ainda mais relevância (PENSSAN, 2022).

Em 2014, o Brasil havia saído do mapa da fome, porém, em 2021, cerca de 11 milhões de pessoas ficaram abaixo da linha de corte adotada pelo Banco Mundial. Diante da falta de proteção do Estado, da fome, da insegurança alimentar e do fechamento das escolas, houve a elevação dos índices de abandono e evasão escolar, causada pela falta de recursos nesses lares, o que obrigou a procura por fontes de renda, muitas vezes precárias, por parte dos estudantes e familiares. Entre as famílias mais afetadas pela carência de alimentos na pandemia, os responsáveis pela renda possuíam menos de 4 anos de estudo (22,3%), seguidas por aquelas com pessoas que possuíam entre 5 e 8 anos de estudo (19,1%), ou seja, não completaram os dois ciclos do ensino básico (IBGE, 2021).

Outro ponto a se ressaltar diz respeito às principais dificuldades enfrentadas pela comunidade escolar em relação ao ensino remoto, como a dificuldade de acesso à internet e o uso das Tecnologias da Informação e Comunicações (TIC), devido à desigualdade social dos alunos e à falta de formação dos professores em relação ao uso das tecnologias. Observou-se que muitos alunos não tinham acesso à internet nem equipamentos adequados, precisando assim de materiais impressos para realizar as atividades. Por isso, muitos estavam impossibilitados de assistir às videoaulas ou encontros síncronos, bem como ouvir áudios com explicações ou, até mesmo, tirar suas dúvidas em tempo real com o professor, como acontece virtualmente, e isso atrapalhou o processo pedagógico de aprendizagem (Vellar, 2021).

Além disso, segundo Vellar (2021), muitos professores, inclusive os mais jovens e familiarizados com a utilização das tecnologias, encontraram dificuldades na aplicação emergencial do ensino remoto, devido à urgência com que a modalidade foi implementada, pegando todos de surpresa, o que exigiu um rápido replanejamento pedagógico para o qual ninguém estava preparado. Muitos educadores buscaram por conta própria cursos de formação

continuada para se adaptar à nova modalidade de ensino, bem como algumas redes de ensino público e privado oportunizaram cursos e semanas de formação acerca dessa temática para facilitar a adaptação, além de criação de programas de apoio tecnológico aos alunos sem os recursos mínimos necessários.

Com efeito, a pandemia revelou a precariedade ainda maior relacionada às tecnologias assistidas e preparação dos profissionais da área de educação inclusiva, trazendo à tona a falta de uma educação igualitária para todos, já contemplada a nível legal, mas não em âmbito real. Com a implementação do ensino remoto, os estudantes da educação inclusiva foram os mais afetados no quesito social e cognitivo devido à falta de políticas públicas inclusivas e que abarcassem a urgência da situação (Neta; Nascimento; Falcão, 2020).

Esses autores afirmam que na tentativa de minimizar os prejuízos educacionais, alternativas foram adotadas para o ensino remoto em instituições públicas e privadas, no entanto, percebeu-se grande falha referente à assistência ao público-alvo da educação especial. Assim, a pandemia escancarou ainda mais as dificuldades de inclusão, a falta de acesso às ferramentas utilizadas para web conferências e videoaulas, alertando para a realidade de limitações já existentes antes mesmo da pandemia para estudantes cegos, surdos e com outras necessidades educacionais específicas.

Para Pereira (2023), a política educacional no Brasil durante a pandemia se caracterizou pela ausência de coordenação federal, o que pode ter contribuído para a dificuldade de ação dos estados em 2020, refletida na baixa capacidade de gasto. Ou seja, a falta de ação, nesse caso, colaborou para a manutenção de desigualdades preexistentes, como as regionais.

No contexto do cenário de ameaça a vários direitos fundamentais, entre eles o direito à educação, coube ao MP, por meio da COPEDUC, erguer-se em postura compatível com suas funções constitucionais e diretrizes estabelecidas no Plano Nacional de Atuação do Ministério Público em Defesa do Direito à Educação, realizando a promoção e proteção objetiva do direito humano e social à educação, como fator indutor de cidadania e de dignidade da pessoa. Destarte, restou à COPEDUC, em obediência às diretrizes e princípios do referido plano, dar conhecimento e subsídios ao CNPG acerca dos fatos advindos do cenário pandêmico que demandaram intervenção ministerial no âmbito nacional, e eventualmente, estadual e municipal, encaminhando elementos teóricos e práticos para amparar a atuação dos respectivos órgãos de execução. Assim, o órgão propôs a uniformização da atuação dos MPs dos Estados e

da União na área da educação através da aprovação de enunciados, resguardada a independência funcional de seus membros (CNPGE, 2012).

Diante da análise dos documentos alvo deste estudo, emanados durante a pandemia da Covid-19, concluiu-se que houve vasta produção da COPEDEC de Enunciados, Notas Técnicas e Notas Públicas na tentativa de mediar uma ação coordenada junto aos órgãos dos Ministérios Públicos Estaduais no enfrentamento às mazelas que afetaram o direito à educação, entre outros direitos fundamentais. A comissão também mostrou conformidade com a sua competência, acompanhando e divulgando aos membros do MP informações produzidas pelo MEC e por outros órgãos que atuaram na área que indicavam os fatores de comprometimento da qualidade dos serviços públicos e privados de educação, no âmbito coletivo, o que propiciou eficiente atuação ministerial durante a pandemia.

Outra competência importante que a COPEDEC obedeceu foi a missão de dar conhecimento e subsídios ao CNPGE acerca dos fatos que demandaram intervenção ministerial no âmbito nacional, encaminhando elementos teóricos e práticos para amparar a atuação dos respectivos órgãos de execução. Ademais, durante a análise, observou-se o cumprimento fiel das referidas competências por meio da produção de seus Enunciados, Notas Técnicas e Notas Públicas.

De acordo com Salomão (2022), foi possível notar a repercussão coordenada pela a COPEDEC nas ações dos demais Ministérios Públicos Estaduais e, inclusive, de órgãos de outras instâncias. Entretanto, notou-se um gargalo diante da própria estrutura deficiente de especialização na área da educação na maioria dos vinte e seis Estados, conforme recente dossiê do Ministério Público sobre as atuações, interações e perspectivas.

Foram notórias as ações realizadas pela COPEDEC na tentativa de amortecer os prejuízos à educação básica enquanto direito fundamental, funcionando como um cérebro na atuação técnica de produção documental. Porém, uma cabeça precisa de um corpo munido de membros funcionais, pois nada adianta a ideia sem a ação. O Brasil possui leis e inúmeras recomendações, inclusive confeccionadas pela por essa comissão, alertando sobre a necessidade da defesa do direito educacional por meio de promotorias e centros operacionais especializados. Todavia, mesmo depois de trinta e cinco anos de Constituição Federal, o órgão do Ministério Público ainda deixa a desejar quando o assunto é estruturas especializadas estaduais em favor da educação.

A Comissão Permanente de Educação se manifestou através de uma vasta produção documental sobre diversas temáticas pertinentes ao direito à educação durante a pandemia, selecionando-se os conteúdos de maior relevância para a construção desta tese. Concluiu-se, pois, que o Ministério Público exerceu uma função crucial com seus mecanismos de *accountability* na defesa da educação básica durante a pandemia, ocorrendo por meio da COPEDUC e de suas ações enquanto órgão norteador. Porém notou-se que os MPs Estaduais, apesar do movimento indicativo de especialização, a maioria se negou a seguir as orientações das instancias nacionais. Assim, volta-se repetir, de nada adianta as recomendações pensadas pela COPEDUC, enquanto cérebro das ações coordenadas, se os Ministérios Públicos Estaduais continuam de braços cruzados, furtando-se do imperativo cumprimento da CF/88 e de diversas leis e recomendações dessa comissão.

Em síntese, este estudo explorou a garantia do direito fundamental à Educação Básica em meio à crise desencadeada pela pandemia da COVID-19, com foco particular na *accountability* do Ministério Público brasileiro. Observou-se ainda que, apesar das adversidades impostas pelo contexto pandêmico, a legislação brasileira e as políticas educacionais preexistentes forneceram um robusto arcabouço legal para a defesa do direito à educação. Entretanto, a efetiva implementação dessas políticas enfrentou desafios significativos, como desarticulação em níveis governamentais, dificuldades na adoção do ensino remoto e questões de inclusão digital e social, as quais acentuaram desigualdades preexistentes, dentre outras.

A atuação do Ministério Público, especialmente através de seus órgãos colegiados como a CNPG/GNDH/COPEDUC, mostrou-se vital na fiscalização e na promoção de políticas para a continuidade da educação, através de seus enunciados, notas técnicas e da própria tentativa de uniformização de atuação, em temas tão complexos e, também, considerando a própria dificuldade dos membros em trabalharem em grupo ou de forma coordenada, vide o que foi explanado na tese sobre independência funcional. Para além disso, iniciativas como busca ativa escolar, fiscalização da distribuição de merenda e a garantia de condições sanitárias seguras para o retorno às aulas presenciais destacaram o papel desse órgão como um defensor dos direitos educacionais durante períodos críticos. Ademais, não se pode olvidar, evidentemente, das atuações isoladas em cada estado.

Além disso, a pandemia evidenciou a importância crítica de se contar com promotores especializados e bem preparados em matéria educacional. Promotores com conhecimento

específico, proatividade e resolutividade são fundamentais para uma atuação eficaz. Eles são essenciais para transcender as abordagens tradicionais e implementar soluções inovadoras que assegurem não apenas a continuidade educacional em crises, mas também a melhoria constante da qualidade educativa em tempos regulares. A especialização temática na área de educação dentro do Ministério Público permite uma melhor compreensão das complexidades legais e sociais envolvidas, o que conduz a intervenções mais precisas e a resultados mais impactantes.

Nesse esteio, foi criada, em plena pandemia, a Comissão da Infância e Educação (CIJE), especificamente através da Emenda Regimental nº 28, de 15 de julho de 2020, o que demonstra, a preocupação do órgão de controle externo, Conselho Nacional do Ministério Público, com a política de atuação dos membros. O estudo também ressalta a importância de uma estrutura mais consolidada e uniformizada de atuação do MP em todo o território nacional, como proposto pela Comissão da Infância, Juventude e Educação e pelo Grupo de Trabalho de Diagnóstico da Educação. Essas propostas visam, pois, melhorar a eficácia das ações educacionais e garantir que a legislação em prol da educação seja cumprida de forma mais equitativa e abrangente.

Como já foi dito, a recomendação sobre a estrutura mínima que os órgãos do Ministério Público deveriam possuir foi precedida de amplo diagnóstico realizado pelo grupo anteriormente citado, com alguns achados que merecem destaques, dentre os quais:

Entre todos os Ministérios Públicos que responderam ao formulário de diagnóstico, existem 501 cargos para membros e membras existentes com atribuição específica (mas não exclusiva) na defesa da educação prevista expressamente em ato normativo. Destes, existem apenas 391 cargos providos com atribuição específica na defesa da educação em todo o universo de análise. Dentre todos esses, *são apenas 50 Promotores e Promotoras de Justiça/Procuradores e Procuradoras da República com atuação exclusiva na defesa da educação.*

A atuação em segunda entrância também foi objeto de coleta de dados e a ausência de atuação especializada exclusiva é absoluta. *Não existem no Ministério Público Brasileiro Procuradores e Procuradoras de Justiça e Procuradores e Procuradoras Regionais da República com atuação exclusiva na defesa da educação.* Toda a atribuição na defesa e garantia do direito à Educação em segunda entrância, em todos os Ministérios Públicos, é feita de forma cumulativa entre 112 Procuradores e Procuradoras de Justiça e Procuradores e Procuradoras Regionais da República (CNPM, 2024) (grifo nosso).

Outros dados que merecem atenção e que estão descritos no relatório do diagnóstico (CNPM, 2024) dizem respeito à existência de equipes multidisciplinares, à formação de membros, membras e demais colaboradores e presença no planejamento estratégico e avaliação:

*Equipes multidisciplinares:* o número reduzido afeta principalmente a atuação estratégica e regionalizada, isso porque *58,33% dos Centros de Apoio*, com atribuição exclusiva ou não na defesa e garantia do Direito à Educação, *não possuem equipes*

*técnicas multidisciplinares exclusivas.* A realidade nas promotorias/ofícios/grupos especializados com atribuição na defesa da educação, com atribuição exclusiva ou não na defesa e garantia do Direito à Educação não é diferente. 87,50% não possuem equipes técnicas exclusivas.

Formação: 41,67% dos Ministérios Públicos não ofertam cursos de aperfeiçoamento na área do direito à educação ofertados pela Escola Superior ou CEAF.

*Planejamento estratégico:* com relação a existência de metas/objetivos específicos de defesa do direito à educação no planejamento estratégico do Ministério Público a realidade é diferente, isso porque 87,50% cumprem ao questionamento. Do mesmo modo, em 91,67% dos Ministérios Públicos existem projetos/programas institucionais específicos de defesa do direito à educação.

*Avaliação:* em 16,67% dos Ministérios Públicos as correições ordinárias realizadas pela Corregedoria-Geral não contemplam a atuação finalística de defesa do direito à educação na sua avaliação. As formas de avaliação correicional daqueles 83,33% dos Ministérios Públicos que abordam a temática em suas correições foram devidamente catalogadas (CNPM, 2024) (grifo nosso).

A pandemia da Covid-19 evidenciou e ampliou desafios significativos na garantia do direito à Educação Básica no Brasil, mas também demonstrou a incapacidades e efetivas necessidades do Ministério Público para atender a momentos de crise. É louvável que o próprio Conselho Nacional do Ministério Público, através de sua função integradora e normatizadora, tenha tido a coragem de realizar uma autorreflexão. Esse trabalho enfatiza a relevância de fortalecer os mecanismos de *accountability* e de melhorar a coordenação entre os diferentes níveis governamentais e o Ministério Público para assegurar que o direito à educação seja protegido, especialmente em tempos de crise, com um enfoque especial na formação e na atuação de promotores especializados na área educacional.

Os contextos de crise são os que exigem maior atuação, especialização e coordenação daqueles que exercem o múnus público para que possam resolver conflitos de forma rápida, antever desafios e organizar as equipes, ou seja, olhando para o Ministério Público:

Faz-se óbvia a afirmação de que as atribuições legais do Ministério Público cresceram vertiginosamente nas duas últimas décadas. O fenômeno é visível. Mas é imperioso admitir que, ao lado desse crescimento, alargou-se o abismo entre o "legal" e o "real", ou seja, entre aquilo que o ordenamento jurídico, explícita ou implicitamente, preconiza como atribuição do Ministério Público e aquilo que a instituição efetivamente produz em termos de resultados concretos, prestáveis ao resgate de seu múnus constitucional. Pode impressionar, estatisticamente, o número de pareceres e de processos cíveis e criminais deflagrados. Mas, senão insuficiente, tem-se mostrado ineficaz para, no plano real, impedir, por exemplo, o aumento da violência e da corrupção, garantir a dignidade e a presteza dos serviços públicos e proteger o meio ambiente. O abismo persiste. Logo, o Ministério Público está em débito com a sociedade brasileira - política e juridicamente (Alberton, 2007).

Como amplamente discutido na tese, urge buscar-se um Ministério Público mais resolutivo, que não atue apenas através de enunciados, notas públicas, ações judiciais ou papéis em gabinetes, no sentido geral. Especificamente, na defesa do direito à educação, há que se ir

para o meio, conhecer e se deixar ser conhecido, pelos inúmeros atores que compõem o complexo sistêmico educacional e do qual, o Ministério Público, embora relevante, é apenas mais um ator, não figurante, mas ator.

Extraí-se dos documentos estudados que, na atual conjuntura do cenário educacional, faz-se necessário um MP prospectivamente resolutivo, que leve em conta durante a organização de sua atuação as seguintes premissas:

1. Racionalização: a otimização da atuação do Ministério Público pode ser alcançada por meio de uma abordagem mais estratégica e focada. Priorizar e eficientizar a atuação em interesses transindividuais pode envolver uma melhor alocação de recursos e maior foco em soluções extrajudiciais, que tendem a ser mais rápidas e menos onerosas. Isso poderia incluir a mediação e arbitragem em conflitos coletivos, aumentando a eficácia das resoluções e reduzindo a carga nos tribunais.

2. Regionalização: a distribuição espacial e a atuação coordenada entre diferentes unidades do Ministério Público podem garantir uma cobertura mais uniforme e efetiva das necessidades sociais em diferentes regiões. Essa abordagem permite compartilhar melhores práticas e recursos, uniformizando a qualidade da intervenção pública. A regionalização também pode aprimorar a resposta do Ministério Público a questões que variam significativamente entre diferentes áreas geográficas, como questões ambientais ou de urbanização.

3. Reestruturação de serviços auxiliares: diante de recursos humanos insuficientes e limitações orçamentárias, a reestruturação de serviços auxiliares pode oferecer soluções para expandir a capacidade operacional do Ministério Público sem necessariamente aumentar custos. Isso pode incluir a implementação de tecnologias que automatizam processos rotineiros, liberando membros e servidores para focar em tarefas que requerem análise crítica e decisão humana.

4. Reprogramação da seleção e formação: alterar a forma como os membros são selecionados, iniciados e continuamente treinados pode ter um impacto significativo na qualidade da atuação do Ministério Público. A implementação de uma gestão por competências, em que a formação é direcionada às necessidades identificadas e às demandas da sociedade, pode levar a uma força de trabalho mais bem preparada e adaptável às mudanças sociais e legais.

5. Alteração na aferição de resultados e avaliação de atuação: mudar a forma como os resultados são medidos e como os membros são avaliados pode incentivar práticas mais inovadoras e eficazes. Privilegiar métodos autocompositivos, como negociações e conciliações, pode promover uma cultura de resolução pacífica de conflitos, resultando em soluções mais duradouras e satisfatórias para as partes envolvidas.

Essas possibilidades de resolutividade refletem uma abordagem mais moderna e eficiente, adequada às demandas atuais e futuras, focando tanto na melhoria interna quanto na entrega de resultados para a sociedade, trata-se da *accountability* no Ministério Público.

É forçoso reconhecer que o Ministério Público enfrenta desafios complexos e multifacetados, que se estendem por várias áreas de atuação e exigem uma abordagem cada vez mais holística e colaborativa para lidar com questões sociais e legais contemporâneas. A ideia da transcendência, que envolve enxergar por trás de cada caso concreto um direito difuso ou coletivo violado, amplia significativamente o escopo e a profundidade da atuação do MP, tornando-o um ator crucial na promoção dos objetivos estratégicos da sociedade brasileira.

A interlocução e o diálogo permanentes com os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como com a Defensoria Pública, com os Tribunais de Contas, com as Controladorias e outras instituições parceiras, são fundamentais para a construção de uma governança integrada e eficaz. Essa abordagem colaborativa facilita a construção coletiva e horizontal de políticas públicas, permitindo ao MP não apenas contribuir na formulação dessas políticas, mas também participar ativamente de seu monitoramento, garantindo que sejam implementadas de forma a atender as necessidades da população.

A aproximação com a comunidade e a academia é outro pilar essencial na atuação contemporânea do MP. A colaboração com movimentos sociais e instituições acadêmicas enriquece a compreensão das questões sociais, promove a pesquisa aplicada e fortalece as bases para intervenções jurídicas e sociais mais informadas e efetivas. Além disso, a atuação do MP por meio de programas e projetos específicos permite uma abordagem mais estruturada e orientada para resultados, focando em áreas chave como meio ambiente, saúde pública, educação e direitos humanos.

No contexto da educação, o Ministério Público desempenha um papel vital, especialmente considerando os desafios impostos pela pandemia de Covid-19. O MP da educação atua como um defensor dos direitos educacionais, garantindo o acesso, a permanência e a qualidade da educação para todos. Isso envolve desde a fiscalização do cumprimento das

leis e políticas educacionais até a intervenção ativa em casos de violações significativas dos direitos educacionais, como falta de infraestrutura adequada, desigualdades no acesso à educação e a implementação de políticas inclusivas para estudantes com necessidades especiais.

Além disso, o MP da educação pode impulsionar e fiscalizar a implementação de políticas que promovam a equidade e a inclusão educacional, trabalhando em conjunto com outros órgãos do governo para desenvolver e implementar soluções inovadoras que atendam às necessidades de todas as camadas da população. A atuação em parceria com universidades e centros de pesquisa também é crucial para embasar suas ações em evidências sólidas e promover práticas educacionais que sejam cientificamente validadas e socialmente justas.

Assim, o Ministério Público, com sua abordagem transversal e integradora, é um pilar fundamental na defesa dos direitos e na promoção da justiça, atuando como um agente de mudança social e legal em resposta aos desafios contemporâneos e pós-pandêmicos. Há muito o que se fazer, mas um tanto já foi feito, pois é necessário olhar para o passado como aprendizagem. No presente, é necessária a urgência dos apaixonados pelo tema da educação básica mirar o futuro com a esperança de se ser melhor pessoalmente e institucionalmente para se fazer melhor, mais rápido, mais eficiente e mais efetivo. Há muitos que esperam essa atuação.

A proposta de Recomendação apresentada pelo conselheiro nacional do MP, Rogério Magnus Varela Gonçalves, presidente da CIJE, diante do CNMP, é um marco significativo na defesa do direito à educação no Brasil. Esse documento, formulado com base em um diagnóstico meticuloso realizado pelo GT criado pela Portaria CNMP-PRESI nº 338, propõe estabelecer uma estrutura mínima para uma atuação eficaz e resolutiva do Ministério Público na defesa do direito à educação.

A justificativa da proposta destaca a necessidade de especialização e fortalecimento da capacidade institucional do Ministério Público para lidar com as complexidades multifacetadas das demandas educacionais. A recomendação visa catalisar boas práticas e aproveitar as melhores experiências de órgãos de execução e de apoio ministeriais, garantindo assim uma abordagem mais coerente e eficiente na tutela do direito à educação.

Entre as diretrizes principais, destaca-se a criação de Promotorias de Justiça com atribuição exclusiva na defesa do direito à educação. Essas unidades deverão ser baseadas em estudos sobre a realidade institucional local e apoiadas por Centros de Apoio Operacionais ou estruturas análogas especializadas na área da educação. A proposta também prevê a formação de equipes multidisciplinares para fornecer suporte exclusivo aos membros do Ministério

Público que atuam na área, além de promover cursos de qualificação em colaboração com os Centros de Aperfeiçoamento Funcional.

A minuta de recomendação ressalta a importância de uma atuação que não se restrinja apenas aos aspectos técnicos e processuais, mas que também abranja as dimensões sócio-históricas e político-econômicas da educação brasileira. Sublinha-se a necessidade de uma atuação preventiva e proativa do Ministério Público, capaz de fiscalizar os resultados alcançados com a aplicação dos recursos públicos e garantir a qualidade da prestação do serviço educacional. A implementação dessa proposta deve ser acompanhada por relatórios circunstanciados sobre o cumprimento das diretrizes estabelecidas, a serem apresentados à presidência do CNMP. Esse acompanhamento sistemático e a produção de estatísticas ajudarão a avaliar a eficácia das medidas adotadas e a realizar ajustes conforme necessário.

Assim, a futura aprovação da presente proposta de recomendação não apenas deve refletir o compromisso do Ministério Público com a melhoria contínua da defesa do direito à educação, mas também representar um passo essencial para garantir que este direito fundamental seja efetivamente concretizado em todo o território nacional. Isso contribui efetivando para a construção de uma sociedade mais justa, livre e solidária, conforme preconizado pela Constituição Federal de 1988.

A pergunta de pesquisa foi, pois, respondida, confirmando, de forma geral, as hipóteses: qual a atuação do Ministério Público, enquanto órgão de *accountability* das políticas públicas, na efetivação do direito fundamental à educação básica, no cenário da pandemia Covid-19 (2020-2022)? Em geral, o Ministério Público enquanto órgão de *accountability* atuou de forma dispersa na garantia do direito à educação no período pandêmico, prevalecendo lógicas, culturas e estruturas próprias dos MPs dos Estados, apesar das tentativas de uniformização da atuação pela COPELUC/GNDH/CNPG e, a atuação com utilização dos meios extrajudiciais teria sido ou foi mais eficiente diante de um cenário de múltiplos atores, muitas perguntas, poucas respostas e quase nenhuma certeza.

## REFERÊNCIAS

- AFONSO, José Roberto; et al. **COVID-19 e financiamento da educação no Brasil: Impactos da pandemia sobre o orçamento educacional**. Relatório de política educacional. Brasília: D<sup>3</sup>e, 2020. Disponível em: <[https://d3e.com.br/wp-content/uploads/2020/08/REL5\\_d3e\\_covid\\_2408\\_web\\_v7\\_s.pdf](https://d3e.com.br/wp-content/uploads/2020/08/REL5_d3e_covid_2408_web_v7_s.pdf)>. Acesso em: 24 ago. 2023.
- ALBERTON, José Galvani. **Solidariedade e justiça**. Imprensa: Florianópolis, OAB/SC, 2007. Descrição Física: 294 p. SBN: 9788577550311. Referência: 2007. Rede Virtual de Bibliotecas. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/institucional/biblioteca/rvbi>>. Acesso em: 20 ago. 2023.
- ALMEIDA, M. E. B de. **Tecnologias na Educação: dos caminhos trilhados aos atuais desafios**. Bolema, Rio Claro (São Paulo), Ano 21, n. 29, 2008, p. 99-129.
- ALVES, Lynn. **Educação Remota: entre a ilusão e a realidade**. Interfaces Científicas: educação. Aracaju, v. 8, n. 3, p. 348-365, jun. 2020.
- AMARAL, Nelson Cardoso. Com a PEC 241/55 (EC 95) haverá prioridade para cumprir as metas do PNE (2014-2024)? **Revista Brasileira de Educação**, [S.L.], v. 22, n. 71, p. 1, 9 out. 2017. FapUNIFESP (SciELO). Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/s1413-24782017227145>>. Acesso em: ago. 2020.
- ANDRADE, Edson Francisco. **Perspectivas de valorização dos profissionais da educação no plano nacional de educação (2014-2024)**. **Educação (UFSM)**, [S.L.], v. 43, n. 3, p. 431-448, 9 jul. 2018. Universidade Federal de Santa Maria. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.5902/1984644430578>>. Acesso em: 16 ago. 2023.
- ANJOS, K. S. FREITAS, L. G. **As implicações da pandemia do coronavírus na gestão educacional de Altamira**. In: ALMEIDA, F. A. (org.). Políticas Públicas, Educação e Diversidade: Uma compreensão científica do real. Guarujá, SP: Editora Científica Digital, 2021.
- ANVISA. **Resolução RE nº 4.678 de 16 dezembro de 2021**. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-re-n-4.678-de-16-de-dezembro-de-2021-367894399>>. Acesso em: 04 abr. 2024.
- APPOLINÁRIO, F. **Dicionário de metodologia científica: um guia para a produção do conhecimento científico**. São Paulo, Atlas, 2009.
- ARAÚJO, J. A. **Educação e desigualdade: a conjuntura atual do ensino público no Brasil**. Revista Direitos Humanos e Democracia, Ijuí, v. 2, n. 3, p. 125-157, 2014. DOI: 10.21527/2317-5389.2014.3.125-157. Disponível em: <<https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/direitoshumanosedemocracia/article/view/2523>>. Acesso em: 20 maio. 2023.
- ARAÚJO, Paôla Lourrana de Sena; SÁ, Diana Maria Cavalcante de. **(In)efetividade do Direito Constitucional à Educação Básica: uma análise no contexto da pandemia do Covid-19**. Ciências Sociais Aplicadas em Revista, [S.L.], v. 23, n. 43, p. 192-208, 15 dez. 2022.

Universidade Estadual do Oeste do Paraná - UNIOESTE. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.48075/csar.v23i43.29382>>. Acesso em: 17 ago. 2023.

BACHTOLD, I. V. **Quando o estado encontra suas margens**: considerações etnográficas sobre um mutirão da estratégia de busca ativa no estado do Pará. *Horizontes Antropológicos*. 2016, ano 22, n. 46, p. 273-30.

BAHIA. Secretaria de Educação do Estado. **Protocolo da educação para o ano letivo 2020/2021**. Salvador: SEC-BA, 2021a. Disponível em: <<http://www.educacao.ba.gov.br/>>. Acesso em: 20 nov. 2023.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Educação do Estado. **Protocolo da educação para o ano letivo 2020/2021**. Salvador: SEC-BA, 2021b. Disponível em: <<http://www.educacao.ba.gov.br/>>. Acesso em: 20 nov. 2023.

BEATTIE, Jason *et al.* Success and failure of additional immune modulators in steroid-refractory/resistant pneumonitis related to immune checkpoint blockade. **Journal For Immunotherapy Of Cancer**, [S.L.], v. 9, n. 2, p. 001884, fev. 2021. BMJ. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1136/jitc-2020-001884>>. Acesso em: 10 nov. 2023.

BPNE. Balanço do Plano Nacional de Educação. **Campanha Nacional pelo Direito à Educação**. Disponível em: <<https://media.campanha.org.br/acervo/documentos/Balanco-PNE-2023.pdf>>. Acessado em: 04 de abr. 2024.

BLIKSTAD-BALAS, Marte *et al.* Homeschooling in Norway During the Pandemic-Digital Learning with Unequal Access to Qualified Help at Home and Unequal Learning Opportunities Provided by the School. **Primary And Secondary Education During Covid-19**, [S.L.], p. 177-201, 15 set. 2021. Springer International Publishing. Disponível em: <[http://dx.doi.org/10.1007/978-3-030-81500-4\\_7](http://dx.doi.org/10.1007/978-3-030-81500-4_7)>. Acessado em: 14 de set. 2023.

BRASIL. **Relatório Disque 100 - disque Direitos Humanos**. Ministério de Estado da Mulher, da Família e dos Direitos Humano (2019). Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos (ONDH). Disponível em: <[https://www.gov.br/mdh/pt-br/ondh/dados-e-estudos/disque100/relatorios/relatorio-2019\\_disque-100.pdf](https://www.gov.br/mdh/pt-br/ondh/dados-e-estudos/disque100/relatorios/relatorio-2019_disque-100.pdf)>. Acesso em 23 ago. 2023.

BRASIL. **Aplicativo Sabe facilita o acesso de crianças e adolescentes aos direitos humanos (2022)**. Disponível em: <<https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2022/eleicoes-2022-periodo-eleitoral/aplicativo-sabe-facilita-o-acesso-de-criancas-e-adolescentes-aos-direitos-humanos>>. Acessado em: 10 de out. 2023.

BRASIL. Conferência Nacional de Educação - CONAE. **Documento Referência do Plano Nacional de Educação 2024-2034**: política de Estado para a garantia da educação como direito humano, com justiça social e desenvolvimento socioambiental sustentável, pág.16. Disponível em: <[https://media.campanha.org.br/acervo/documentos/Documento\\_Base\\_Conae2024\\_FNE.pdf](https://media.campanha.org.br/acervo/documentos/Documento_Base_Conae2024_FNE.pdf)>. Acesso em: 12 ago. 2023.

BRASIL. **Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos**. Brasília: Comitê Nacional em Direitos Humanos – Secretaria Especial de Direitos Humanos, 2003.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 20 nov. 2023.

BRASIL. **Lei nº 11.494/2007 - FUNDEB**. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/111494.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111494.htm)>. Acesso em: 10 nov. 2023.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.346/2006 - Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN**. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/111346.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111346.htm)>. Acesso em: 04 abr. 2024.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.947/2009 - Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)**. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/111947.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111947.htm)>. Acesso em: 04 abr. 2024.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.346/2006 - Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN**. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/111346.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111346.htm)>. Acessado em: 04 abr. 2024.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.947/2009 - Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)**. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/111947.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111947.htm)>. Acesso em: 04 abr. 2024.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Diário Oficial da União, Brasília, 23 dez. 1996. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm)>. Acesso em: 19 nov. 2023.

\_\_\_\_\_. PLANALTO. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. 2014. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm)>. Acesso em: 20 nov. 2023.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **Medida Provisória 934**. 2020. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/medida-provisoria-n-934-de-1-de-abril--de-2020-250710591>>. Acesso em: 19 nov. 2023.

\_\_\_\_\_. (2020b). **Lei n.º 13.987, de 7 de abril de 2020**. Altera a Lei n.º 11.947, de 16 de junho de 2009. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/113987.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113987.htm)>. Acesso em: 19 nov. 2023.

\_\_\_\_\_. (2020d) **Resolução nº 2, de 9 de abril de 2020**. Diário Oficial da União. Brasília: Presidência da República; 2020. Disponível em: <<https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/resolucoes/2020/resolucao-ndeg-2-de-09-de-abril-de-2020/view>>. Acesso em: 19 nov. 2023.

\_\_\_\_\_. Confederação Nacional de Municípios (2020e). **CNM reivindica apoio financeiro extraordinário para Programa de alimentação escolar durante a pandemia.**

Brasília: Confederação; 2020. Disponível em:

<<https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/cnm-reivindica-apoio-financeiro-extraordinario-para-programa-de-alimentacao-escolar-durante-pandemia>>. Acesso em: 19 nov. 2023.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Diretrizes Gerais sobre Aprendizagem Híbrida.** 2021.

Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/docman/novembro-2021-pdf/227271-texto-referencia-educacao-hibrida/file>. Acesso em: 20 nov. 2023.

\_\_\_\_\_. Secretaria Municipal de Educação. (2021b). **Plano de ação para retorno às aulas presenciais pós-pandemia Covid 19.** 2021. Disponível em: <<https://santafilomena.pe.gov.br/wp-content/uploads/2021/09/OFICIAL-PLANO-DE-RETORNO-SANTA-FILOMENA-3-1-1.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2023.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Nota de Esclarecimento.** 2022. Disponível em:

<<http://portal.mec.gov.br/docman/dezembro-2021-pdf/232651-nota-de-esclarecimento-Covid-19-2022/file>>. Acesso em: 20 nov. 2023.

\_\_\_\_\_. Agência Senado. (2022c) **Promulgada isenção de gastos obrigatórios com Educação durante a pandemia.** 2022. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/04/27/promulgada-isencao-de-gastos-obrigatorios-com-educacao-durante-a-pandemia>>. Acesso em: 21 nov. 2023.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Resultados da segunda edição da pesquisa Resposta Educacional à Pandemia de Covid-19 no Brasil.** Brasília, DF: Inep, 2022. Disponível em:

<[https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas\\_e\\_indicadores/resumo\\_tecnico\\_censo\\_escolar\\_2021.pdf](https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas_e_indicadores/resumo_tecnico_censo_escolar_2021.pdf)>. Acesso em: 08 jul. 2022.

\_\_\_\_\_. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep).

Resumo Técnico: **Censo Escolar da Educação Básica 2021.** Brasília, DF: Inep, 2022.

Disponível em: <[https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas\\_e\\_indicadores/resumo\\_tecnico\\_censo\\_escolar\\_2021.pdf](https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas_e_indicadores/resumo_tecnico_censo_escolar_2021.pdf)>. Acesso em: 08 jul. 2022.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. **Nota de Esclarecimento. Prioridade no retorno presencial às aulas e atividades educacionais.** Brasília, 27/01/2022.

Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/docman/dezembro-2021-pdf/232651-nota-de-esclarecimento-covid-19-2022/file/2020>>. Acesso em: 10 jul. 2022.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 10.212, de 30 de janeiro de 2020.** Disponível em:

<[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/decreto/d10212.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/d10212.htm)>. Acesso em: 10 jul. 2022.

BIONE, Bruno R. *Accountability* na qualidade de um conceito relacional e de modulação do poder. In: **Regulação e proteção de dados pessoais: o princípio da accountability.** Ed. Forense, 2022.

CABRAL, T. N. X. **Justiça Multiportas**. Youtube, 27 ago. 2020. Disponível em: <[https://www.youtube.com/watch?v=7\\_pXmYdluEo](https://www.youtube.com/watch?v=7_pXmYdluEo)>. Acesso em: 05 abr. 2024.

CALEJON, Laura Marisa Carnielo; BRITO, Alan de Santana. Entre a Pandemia e o Pandemônio: uma reflexão no campo da educação. **Educamazônia: educação, sociedade e meio ambiente**, Humaitá, v. 25, n. 2, p. 291-311, jul./dez. 2020. Disponível em: <<https://periodicos.ufam.edu.br/index.php/educamazonia/article/view/7835>>. Acesso em: 05 abr. 2024.

CAMACHO, Alessandra Conceição Leite Funchal *et al.* Alunos em vulnerabilidade social em disciplinas de educação à distância em tempos de COVID-19. **Research, Society and Development**, [S.L.], v. 9, n. 7, p. 275973979, 12 maio 2020. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.33448/rsd-v9i7.3979>>. Acesso em: 16 abr. 2024.

CAMOLESI, A. B; TEIXAIRA, E. **A busca ativa no cotidiano dos assistentes sociais: um estudo de caso a partir dos CRAS de um município de médio porte da região baixa Mogiana-SP**. Universitas. 2015, ano 8, n. 15. Mini. Disponível em: <<https://revistauniversitas.inf.br/index.php/universitas/article/viewFile/204/141>>. Acesso em: 7 ago. 2023.

CARDOSO, Emilly Micaely de Oliveira. **A educação a partir dos discursos que circulam no contexto de pandemia pelo MEC e CNE**. 2022. 40 f. TCC (Graduação) - Curso de Ciências Biológicas. Universidade Federal de Campina Grande - Ufcg, Cuité, 2022. Disponível em: <<http://dspace.sti.ufcg.edu.br:8080/xmlui/bitstream/handle/riufcg/24379/EMILLY%20MICAELY%20DE%20OLIVEIRA%20CARDOSO%20-%20TCC%20LICENCIATURA%20EM%20CI%20c3%8aNCIAS%20BIOL%20c3%93GICAS%20CES%202022.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 21 nov. 2023.

CARVALHO, Carolina Abreu de; VIOLA, Poliana Cristina de Almeida Fonseca; SPERANDIO, Naiara. How is Brazil facing the crisis of Food and Nutrition Security during the COVID-19 pandemic? **Public Health Nutrition**, [S.L.], v. 24, n. 3, p. 561-564, 12 out. 2020. Cambridge University Press (CUP). Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1017/s1368980020003973>>. Acesso em: 21 nov. 2023.

CARVALHO, Eduardo S. **Ação civil pública**: instrumento para a implementação de prestações estatais positivas. Rev. Ministério Público. Rio de Janeiro, RJ, 2004.

CASAGRANDE, Nair. **A crise da democracia na atualidade brasileira e a práxis democrática os estudantes da Faculdade de Educação da UFBA**. Monografia. UFBA. Salvador, 2023. Disponível em: <<https://repositorio.ufba.br/handle/ri/38715>>. Acesso em: 13 dez. 2023

CASTRO, Inês Rugani Ribeiro de. A extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e a agenda de alimentação e nutrição. **Cadernos de Saúde Pública**, [S.L.], v. 35, n. 2, p. 1, 2019. FapUNIFESP (SciELO). Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/0102-311x00009919>>. Acesso em: 28 ago. 2023.

CASTRO-DE-ARAÚJO, L. F. S., & Machado, D. B. (2020). **Impacto do Covid-19 na saúde mental em um país de baixa e média renda**. *Ciência Saúde Coletiva*, 25, 2457-2460.

Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1413-81232020256.1.10932020>>. Acesso em: 28 ago. 2023.

CAVALCANTE, João Roberto; SANTOS, Augusto César Cardoso dos; BREMM, João Matheus; LOBO, Andréa de Paula; MACÁRIO, Eduardo Marques; OLIVEIRA, Wanderson Kleber de; FRANÇA, Giovanni Vinícius Araújo de. **COVID-19 no Brasil: evolução da epidemia até a semana epidemiológica 20 de 2020**. *Epidemiol. Serv. Saúde*, Brasília, 29(4):e2020376, 2020.

CELLARD, A. **A análise documental**. In: POUPART, J. *et al.* A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos. Petrópolis, Vozes, 2008.

BET, Rodrigo Drebes. O consensualismo aplicado na avaliação e implementação de políticas públicas. Ano 2023. Dissertação Mestrado Profissional em Políticas Públicas da Universidade Federal de Pernambuco;

CHIZZOTTI, A. **Pesquisa qualitativa em ciências humanas e sociais**. Petrópolis, Vozes, 2006.

CHATZIPANAGIOTOU, Paraskevi; KATSAROU, Eirene. Crisis Management, School Leadership in Disruptive Times and the Recovery of Schools in the Post COVID-19 Era: a systematic literature review. **Education Sciences**, [S.L.], v. 13, n. 2, p. 118, 23 jan. 2023. MDPI AG. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.3390/educsci13020118>>. Acesso em: 29 ago. 2023.

CENEVIVA, Ricardo. **Accountability: novos fatos e novos argumentos – uma revisão da literatura recente**. São Paulo: Encontro de Administração Pública e Governança, 2006.

CESAR, Josiane Tiborski *et al.* Adesão à alimentação escolar e fatores associados em adolescentes de escolas públicas na região Sul do Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, [S.L.], v. 25, n. 3, p. 977-988, mar. 2020. FapUNIFESP (SciELO). Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/1413-81232020253.10742018>>. Acesso em: 12 ago. 2023.

CNE, Conselho Nacional de Educação. **Parecer CNE/CP nº 6/2020**, aprovado em 19 de maio de 2020 - Guarda religiosa do sábado na pandemia da Covid-19. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/pec-g/33371-cne-conselho-nacional-de-educacao/85201-parecer-cp-2020>>. Acesso em: 20 ago. 2023.

\_\_\_\_\_, Conselho Nacional de Educação. **Parecer CNE/CP nº 9/2020**, aprovado em 8 de junho de 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. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/pec-g/33371-cne-conselho-nacional-de-educacao/85201-parecer-cp-2020>>. Acesso em: 20 ago. 2023.

\_\_\_\_\_, Conselho Nacional de Educação. **Parecer CNE/CP nº 10/2020**, aprovado em 16 de junho de 2020 - Prorrogação do prazo a que se refere o artigo 60 do Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017, para implantação de instituições credenciadas e de cursos autorizados, em razão das circunstâncias restritivas decorrentes da pandemia da Covid-19. Disponível em: < <http://portal.mec.gov.br/pec-g/33371-cne-conselho-nacional-de-educacao/85201-parecer-cp-2020>>. Acesso em: 20 ago. 2023.

\_\_\_\_\_, Conselho Nacional de Educação. **Parecer CNE/CP nº 11/2020**, aprovado em 7 de julho de 2020 - Orientações Educacionais para a Realização de Aulas e Atividades Pedagógicas Presenciais e Não Presenciais no contexto da Pandemia. Disponível em: < <http://portal.mec.gov.br/pec-g/33371-cne-conselho-nacional-de-educacao/85201-parecer-cp-2020>>. Acesso em: 21 ago. 2023.

\_\_\_\_\_, Conselho Nacional de Educação. **Parecer CNE/CES nº 498/2020**, aprovado em 6 de agosto de 2020 – Prorrogação do prazo de implantação das novas Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs). Disponível em: <[https://normativasconselhos.mec.gov.br/normativa/view/CNE\\_PAR\\_CNECESN4982020.pdf?query=Covid-19](https://normativasconselhos.mec.gov.br/normativa/view/CNE_PAR_CNECESN4982020.pdf?query=Covid-19)>. Acesso em: 18 ago. 2023.

\_\_\_\_\_, Conselho Nacional de 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 18 de agosto de 2020, que estabelece normas educacionais excepcionais a serem adotadas durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020. Disponível em: < <http://portal.mec.gov.br/pec-g/33371-cne-conselho-nacional-de-educacao/85201-parecer-cp-2020>>. Acesso em: 21 ago. 2023.

CNE, Conselho Nacional de Educação. **Parecer CNE/CP nº 16/2020**, aprovado em 9 de outubro de 2020 - Reexame do item 8 (orientações para o atendimento ao público da educação especial) do Parecer CNE/CP nº 11, de 7 de julho de 2020, que trata de Orientações Educacionais para a Realização de Aulas e Atividades Pedagógicas Presenciais e Não Presenciais no contexto da pandemia. Disponível em: < <http://portal.mec.gov.br/pec-g/33371-cne-conselho-nacional-de-educacao/85201-parecer-cp-2020>>. Acesso em: 21 ago. 2023.

\_\_\_\_\_, Conselho Nacional de Educação. **Parecer CNE/CP nº 19/2020**, aprovado em 8 de dezembro de 2020 - Reexame do Parecer CNE/CP nº 15, de 6 de outubro de 2020, que tratou das Diretrizes Nacionais para a implementação dos dispositivos da Lei nº 14.040, de 18 de agosto de 2020, que estabelece normas educacionais excepcionais a serem adotadas durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/pec-g/33371-cne-conselho-nacional-de-educacao/85201-parecer-cp-2020>>. Acesso em: 21 ago. 2023.

\_\_\_\_\_, Conselho Nacional de Educação. **Resolução CNE/CP nº 2, de 10 de dezembro de 2020** - Institui Diretrizes Nacionais orientadoras para a implementação dos dispositivos da Lei nº 14.040, de 18 de agosto de 2020. Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/pec-g/33371-cne-conselho-nacional-de-educacao/85201-parecer-cp-2020>>. Acesso em: 21 ago. 2023.

\_\_\_\_\_, Conselho Nacional de Educação. **Resolução CNE/CES nº 1**, de 29 de dezembro de 2020 - Dispõe sobre prazo de implantação das novas Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs) durante a calamidade pública provocada pela pandemia da COVID-19. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/pec-g/33371-cne-conselho-nacional-de-educacao/90811-resolucoes-cne-ces-2020#:~:text=C%C3%B3digo%20para%20do%20Twitter.pela%20pandemia%20da%20COVID%2D19>>. Acesso em: 18 ago. 2023.

\_\_\_\_\_, Conselho Nacional de 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. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/pec-g/33371-cne-conselho-nacional-de-educacao/85201-parecer-cp-2020>>. Acesso em: 21 ago. 2023.

\_\_\_\_\_, Conselho Nacional de Educação. **Resolução CNE/CP nº 2**, de 5 de agosto de 2021 - Institui Diretrizes Nacionais orientadoras para a implementação de medidas no retorno à presencialidade das atividades de ensino e aprendizagem e para a regularização do calendário escolar. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/pec-g/33371-cne-conselho-nacional-de-educacao/85201-parecer-cp-2020>>. Acesso em: 21 ago. 2023.

CNMP, Conselho Nacional do Ministério Público. **Apresentação – Comissão da Infância e Juventude**. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/institucional/comissoes/comissao-da-infancia-e-juventude/apresentacao>>. Acessado em: 04 abr. 2024.

\_\_\_\_\_, Conselho Nacional do Ministério Público. **Carta de Brasília**. Brasília, 2016. Disponível em: <[http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Carta\\_de\\_Bras%C3%ADlia2.pdf](http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Carta_de_Bras%C3%ADlia2.pdf)>. Acesso em: 05 abr. 2024.

\_\_\_\_\_, Conselho Nacional do Ministério Público. **Diagnóstico sobre a atuação do Ministério Público na defesa do Direito à Educação – CIJE/CNMP**. GT - Portaria CNMP-PRESI nº 338. Brasília-DF, 2024. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas-busca/norma/9339>>. Acesso em: 05 abr. 2024.

\_\_\_\_\_, Conselho Nacional do Ministério Público. **Regimento Interno do Conselho Nacional do Ministério Público**. Resolução nº 92, de 13 de março de 2013, atualizado até a Emenda Regimental nº 44, de 24 de maio de 2022. Publicada no Diário Oficial da União de 18/3/2013, Seção 1, páginas 138 a 145. Disponível em: <[https://www.cnmp.mp.br/portal/images/visao\\_360/processos/fluxos\\_de\\_trabalho\\_do\\_cnmp/Regimento-Interno.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/visao_360/processos/fluxos_de_trabalho_do_cnmp/Regimento-Interno.pdf)>. Acesso em: 05 abr. 2024.

CNPG, Conselho Nacional de Promotores-Gerais. **Recomendação acerca da criação das promotorias da educação, dos Centros de Apoio Operacional**, etc., 20 de junho de 2013. Disponível em: <[https://crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/cnpg/gndh\\_24\\_set\\_2013\\_original.Pdf](https://crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/cnpg/gndh_24_set_2013_original.Pdf)>. Acesso em: 03 abr. 2024.

\_\_\_\_\_, Conselho Nacional de Procuradores-Gerais. **Regimento interno do Grupo Nacional de Direitos Humanos**. Aracaju, Sergipe, 2013. Disponível em: <<https://www.cnp.org.br/index.php/gndh>>. Acesso em: 03 abr. 2024.

\_\_\_\_\_, Conselho Nacional de Procuradores-Gerais. **Quem somos: conheça o GNPG.** Atualizado em 26 de abril de 2019. Disponível em: < <https://www.cnpng.org.br/quem-somos/o-que-e-o-cnpng.html>.> Acesso em: 05 mai. 2024.

\_\_\_\_\_, Conselho Nacional de Procuradores-Gerais. **Estatuto do Conselho Nacional de Procuradores-Gerais.** Atualizado em 26 de abril de 2019. Disponível em: <<https://www.cnpng.org.br/estatuto-do-cnpng-artigo.html>>. Acesso em: 05 mai. 2024.

\_\_\_\_\_, Conselho Nacional de Procuradores-Gerais. **Nota Técnica nº15/2020** – discussões e a votação de Proposta de Emenda Constitucional sobre o novo FUNDEB - CNDH/GNDH/COPEPUC. Disponível em: <<https://www.cnpng.org.br/grupo-nacional-de-direitos-humanos-gndh/2-uncategorised/6627-enunciado.html>>. Acesso em: 04 abr. 2024.

\_\_\_\_\_, Conselho Nacional de Procuradores-Gerais. **Enunciado nº 05/2022** – financiamento da educação e proibição de retrocesso - CNPG/GNDH/COPEPUC. Disponível em: <<https://www.cnpng.org.br/grupo-nacional-de-direitos-humanos-gndh/2-uncategorised/6627-enunciado.html>>. Acesso em: 04 abr. 2024.

\_\_\_\_\_, Conselho Nacional de Procuradores-Gerais. **Enunciado nº 22/2022** – necessidade de oferta de profissional de apoio escolar ou acompanhante especializado para pessoas com deficiência - CNPG/GNDH/COPEPUC. Disponível em: <<https://www.cnpng.org.br/grupo-nacional-de-direitos-humanos-gndh/2-uncategorised/6627-enunciado.html>>. Acesso em: 04 abr. 2024.

\_\_\_\_\_, Conselho Nacional de Procuradores-Gerais. **Nota Pública nº 01/2020** – Distribuição da merenda escolar - GNDH/CNPG/COPEPUC. Disponível em: <[https://www.cnpng.org.br/site/images/arquivos/documentos\\_publicos/notas\\_publicas/2019/2020/Nota-Pblica\\_CNPG\\_GNDH\\_alimentao-escolar.pdf](https://www.cnpng.org.br/site/images/arquivos/documentos_publicos/notas_publicas/2019/2020/Nota-Pblica_CNPG_GNDH_alimentao-escolar.pdf)>. Acesso em: 04 abr. 2024.

CNPG, Conselho Nacional de Procuradores-Gerais. **Nota Técnica nº 06/2022** – *homeschooling* - CNPG/GNDH/COPEPUC. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9520340&ts=1702412376945&disposition=inline>>. Acesso em: 04 abr. 2024.

\_\_\_\_\_, Conselho Nacional de Procuradores-Gerais. **Nota Pública – 02 de setembro de 2022. Educação inclusiva – GNDH/CPEDPDI/COPEPUC.** Disponível em: <<https://www.cnpng.org.br/notas-publicas>>. Acesso em: 06 abr. 2024.

\_\_\_\_\_, Conselho Nacional de Procuradores-Gerais. **Nota Pública – 30 de setembro de 2021 – educação inclusiva – GNDH/CPEDPDI/COPEPUC.** Disponível em: <<https://www.cnpng.org.br/notas-publicas>>. Acesso em: 06 abr. 2024.

\_\_\_\_\_, Conselho Nacional de Procuradores-Gerais. **Nota Técnica nº 02/2022 – vacinação de crianças de 05 a 11 anos - CNPG/GNDH/COPEPUC.** Disponível em: <<https://www.cnpng.org.br/documentos-menu.html>>. Acesso em: 06 abr. 2024.

CORDEIRO, Flávia Gomes. **A garantia do direito fundamental à educação e a pandemia da Covid-19.** *A accountability* do Ministério Público. Revista Eletrônica do Ministério Público do Estado do Piauí Ano 01 - Edição 01 - Jan/Jun 2021.

\_\_\_\_\_, F. G. **A accountability no Ministério Público:** da atuação demandista à atuação resolutiva. 2018. 114 f. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal do Piauí, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Teresina, 2018.

COUPER-KENNEY, Fiona; RIDDELL, Sheila. The impact of COVID-19 on children with additional support needs and disabilities in Scotland. **European Journal Of Special Needs Education**, [S.L.], v. 36, n. 1, p. 20-34, 1 jan. 2021. Informa UK Limited. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1080/08856257.2021.1872844>>. Acesso em: 06 ago. 2023.

COURA, A.; FONSECA, B. **Entre unidade e independência:** reflexões acerca da atuação das Corregedorias do Ministério Público. Revista da Corregedoria Nacional do Ministério Público, v. 2016, n. 1, p. 217-36, 2016.

COUTO, Cremilda Barreto; ECKHARDT, Lucas dos Santos. **Olhar sobre a exclusão social no contexto do ensino remoto.** *Desleitura Literatura Filosofia Cinema e Outras Artes*, [S.L.], n. 11, p. 1, 3 abr. 2023. Semadar Editora. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.56372/desleitura.v11i11.164>>. Acesso em: 05 abr. 2024.

CUNHA JÚNIOR, A. S. Eventos científicos *on-line*: a experiência do projeto de lives do programa de pós-graduação em educação da Universidade Estadual do sudoeste da Bahia no contexto da pandemia de Covid-19. **Publicatio UEPG: Ciências Sociais Aplicadas**, [S. l.], v. 29, p. 1–6, 2022. Disponível em: <<https://revistas.uepg.br/index.php/sociais/article/view/17724>>. Acesso em: 05 abr. 2024.

CURY, C. F. **Produção Antecipada de Prova e o Disclosure no Direito Brasileiro.** Revista FONAMEC, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 111-131, maio 2017. Disponível em: <[https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistas/fonamec/volumes/volumeI/revistafonamec\\_numero1volume1\\_111.pdf](https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistas/fonamec/volumes/volumeI/revistafonamec_numero1volume1_111.pdf)>. Acesso em: 05 abr. 2024.

CURY, Carlos Roberto Jamil; FERREIRA, Luiz Antonio Miguel; FERREIRA, Luiz Gustavo Fabris; REZENDE, Ana Mayra Samuel da Silva. **O Aluno com Deficiência e a Pandemia.** Instituto Fabris Ferreira, 2020. Disponível em: <<https://freemind.com.br/blog/wpcontent/uploads/2020/07/O-aluno-com-defici%C3%Aancia-na-pandemia-I.pdf>>. Acesso em 05 mar. 2024.

DASH, Suvashis *et al.* Review of *On-line Teaching Platforms* in the Current Period of COVID-19 Pandemic. **Indian Journal Of Surgery**, [S.L.], v. 84, n. 1, p. 12-17, 18 jun. 2021. Springer Science and Business Media LLC. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1007/s12262-021-02962-4>>. Acesso em 05 mar. 2024.

DIDIER JÚNIOR., F. **Curso de Direito Processual Civil:** parte geral e processo de conhecimento. 20. ed. Salvador: JusPodivm, 2018.

DIDIER JÚNIOR, F. **CPC e Justiça Multiportas**. Youtube, 16 ago. 2020a. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=cixUALNKb44>>. Acesso em: 05 abr. 2024.

\_\_\_\_\_. Justiça Multiportas. **Youtube**, 27 ago. 2020b. Disponível em: <[https://www.youtube.com/watch?v=7\\_pXmYdIuEo](https://www.youtube.com/watch?v=7_pXmYdIuEo)>. Acesso em: 05 abr. 2024.

DIDIER JÚNIOR., F. ; ZANETI JÚNIOR., H. **Justiça Multiportas e Tutela Constitucional Adequada**: Autocomposição em Direitos Coletivos. *Civil Procedure Review*, v. 7, n. 3, p. 59-99, sept.-dec. 2016. Disponível em: <<https://www.civilprocedurereview.com/revista/article/view/132/123>>. Acesso em: 05 abr. 2024.

DIDIER JÚNIOR., F.; LIPIANI, J.; ARAGÃO, L. S. Negócios jurídicos processuais em contratos empresariais. **Revista de Processo**, p. 41-66, v. 43, n. 279, maio 2018.

DLAMINI, Reuben; NKAMBULE, Fikile. Information and Communication Technologies' Pedagogical Affordances in Education. **Encyclopedia Of Education And Information Technologies**, [S.L.], p. 1-14, 13 dez. 2019. Springer International Publishing. Disponível em: <[http://dx.doi.org/10.1007/978-3-319-60013-0\\_216-1](http://dx.doi.org/10.1007/978-3-319-60013-0_216-1)>. Acesso em: 12 mai. 2024.

\_\_\_\_\_. Interactivity, the heart and soul of effective learning: the interlink between internet self-efficacy and the creation of an inclusive learning experience. **South African Journal Of Higher Education**, [S.L.], v. 37, n. 2, p. 1, 2023. Stellenbosch University. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.20853/37-2-5105>>. Acesso em: 12 mai. 2024.

DOURADO, L. F.; OLIVEIRA, J. F. **A qualidade da educação**: perspectivas e desafios. *Cadernos CEDES*, Campinas, v. 29, n. 78, p. 201-215, 2009. DOI: 10.1590/S0101-32622009000200004. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/ccedes/a/Ks9m5K5Z4Pc5Qy5HRVgssjg/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 12 mai. 2024.

DOURADO, L. F. **Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009**: questões estruturais e conjunturais de uma política. In: *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 31, n. 112, p. 677-705, jul./set. 2010. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0101-73302010000300003>>. Acesso em: 12 mai. 2024.

ECHALAR, Jhonny David; LIMA, Daniela da Costa Britto Pereira; OLIVEIRA, João Ferreira de. Plano Nacional de Educação (2014–2024). O uso da inovação como subsídio estratégico para a Educação Superior. Ensaio: **Avaliação e Políticas Públicas em Educação**. [S.L.], v. 28, n. 109, p. 863-884, dez. 2020. FapUNIFESP (SciELO). Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/s0104-40362020002802143>. Acesso em: 18 mai. 2024.

FELIPE, Eliana da Silva. **Do SAEB à BNCC**: padronizar para avaliar. In: UCHÔA, Antônio Marcos da Conceição. LIMA, Átila de Menezes; SENA, Ivânia Paula Freitas de Souza. (Orgs.). *Reformas educacionais: avanço ou precarização da educação pública? Diálogos Críticos*. Volume 2. Porto Alegre, RS: Editora Fi, 2020.

FIGUEIREDO, Gil Vicente Reis de. **A Emenda Constitucional 95**: empecilhos para cumprir o pne. *Retratos da Escola*, [S.L.], v. 13, n. 26, p. 465, 14 nov. 2019. Confederação Nacional

dos Trabalhadores em Educaçao (CNTE). Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.22420/rde.v13i26.1021>>. Acesso em: 12 mai. 2024.

FILGUEIRAS, Fernando. **Além da transparência: accountability** e política da publicidade. Lua Nova, v. 84, p. 65-94, 2011.

FRAGALE, E., FILHO. **Conselho Nacional de Justiça: desenho institucional, construção de agenda e processo decisório**. Dados, 56(4), 975-1007. 2013. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/dados/a/YXmbJ7jhPnTwwLGQZkkrxrL/?lang=pt>>. Acesso em: 12 mai. 2024.

FRUTUOSO, Maria Fernanda Petrolí. **Direito humano à alimentação adequada e objetivos do desenvolvimento sustentável: interferências coletivas com crianças em periferias vulnerabilizadas**. Saúde e Sociedade, [S.L.], v. 31, n. 3, p. 1, 2022. FapUNIFESP (SciELO). Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/s0104-129020222006666pt>>. Acesso em: 12 mai. 2024.

FUNDAÇÃO ROBERTO MARINHO (FRM). **Censo Escolar 2022: aumento das matrículas em tempo integral**. 2022. Disponível em: <<https://www.frm.org.br/conteudo/educacao-basica/artigo/censo-escolar-2022-aumento-das-matriculas-em-tempo-integral>>. Acesso em: 20 nov. 2023.

FUPESP. **A PEC 55 vai muito além do congelamento dos salários por 20 anos: é um desastre social**. 2016. Disponível em: <[https://www.fupesp.org.br/subpage.php?id=4466\\_29-12-2016\\_a-pec-55-vai-muito-al-m-do-congelamento-dos-sal-rios-por-20-anos-um-desastre-social](https://www.fupesp.org.br/subpage.php?id=4466_29-12-2016_a-pec-55-vai-muito-al-m-do-congelamento-dos-sal-rios-por-20-anos-um-desastre-social)>. Acesso em: 20 nov. 2023.

GARCIA, Emerson. **Configuração Constitucional das Corregedorias do ministério público**. Revista da Corregedoria Nacional do ministério público, Brasília, v. 1, n. 1, p.11-28, dez. 2016.

\_\_\_\_\_, Emerson. **Ministério Público: organização, atribuições e regime jurídico**. 5. ed. rev. Ampl. E atual. – São Paulo: Saraiva, 2015.

\_\_\_\_\_, Emerson. **O Direito à Educação e suas Perspectivas de Efetividade**. <[34E74232](https://doi.org/10.21909/34E74232) (tjri.ius.br)> Acesso em: 02/06/2024.

GARDNER, Howard. **Inteligências Múltiplas: a teoria na prática**. Porto Alegre: Artes Medicas, 2007.

GAROUPA, N., GINSBURG, T. **Guarding the guardians: judicial councils and judicial independence** (John M. Olin Program in Law and Economics Working Paper n. 444). Chicago, IL; University of Chicago Law School. 2008.

G1. **Juíza do PA que manteve menina em cela masculina é punida pelo CNJ**. 2021. Disponível em: <<http://g1.globo.com/pa/para/noticia/2016/10/juiza-do-pa-que-manteve-meninaem-cela-masculina-e-punida-pelo-cnj.html>>. Acesso em: 15 mai. 2024.

GOMES, C. Escola de qualidade para todos revisitada: desfolhando as camadas da cebola. Ensaio: **Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 28, n. 109, p. 843-862, out./dez. 2020. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/s0104-40362020002802958>>. Acesso em: 15 mai. 2024.

GOULART, Marcelo Pedroso. Corregedorias e Ministério Público Resolutivo. **Revista da Corregedoria Nacional do Ministério Público**. v. 1, n. 1, p. 217-38, 2016.

\_\_\_\_\_, M. P. **Elementos para uma teoria geral do Ministério Público**. 2. ed. Belo Horizonte/São Paulo: D'Plácido, 2020.

GOUVEA, Crislene Pantoja. **Busca ativa como ferramenta para não deixar ninguém para trás no município de santa bárbara do Pará**. 2019. 23 f. Monografia (Especialização) - Curso de Desenvolvimento Local e Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, Escola Nacional de Administração Pública - Enap, Brasília, 2019.

GROSSI, Márcia Gorett Ribeiro. Usar tecnologias digitais nas aulas remotas durante a pandemia da COVID-19? Sim, mas quais e como usar? **Olhar de Professor**, [S.L.], v. 24, p. 1-12, 12 jun. 2021. Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG). Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.5212/olharprofr.v.24.15879.059>>. Acesso em: 10 nov. 2023.

GUERRA, Gerusa Cabral *et al.* Educação em tempos pandêmicos: o uso do aplicativo whatsapp como proposta de comunicação em aulas remotas. **Revista Docência e Cibercultura**, [S.L.], v. 5, n. 4, p. 273-285, 17 dez. 2021. Universidade de Estado do Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.12957/redoc.2021.53827>>. Acesso em: 10 nov. 2023.

GURGEL, Aline do Monte *et al.* Estratégias governamentais para a garantia do direito humano à alimentação adequada e saudável no enfrentamento à pandemia de Covid-19 no Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, [S.L.], v. 25, n. 12, p. 4945-4956, dez. 2020. FapUNIFESP (SciELO). Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/1413-812320202512.33912020>>. Acesso em: 13 ago. 2022.

GUPTA, S.; JAWANDA, M. Os impactos da COVID-19 nas crianças. **Acta Paediatrica**, Oslo, v. 109, nº 11, pág. 2181–2183, julho de 2020. Disponível em: <<https://doi.org/10.1111/apa.15484>>. Acesso em: 20 abr. 2023.

GUZZO, Raquel Souza Lobo; SOUZA, Vera Lucia Trevisan de; e FERREIRA, Áurea Lúcia Magalhães Cardoso de Medeiros. **A pandemia na vida cotidiana: reflexões sobre os impactos sociais e psicológicos à luz da perspectiva crítica**. Estudos de Psicologia (Campinas) [on-line]. 2022, v. 39 [Acessado 4 abril 2024], e210100. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1982-0275202239e210100>>. Acesso em: 21 ago. 2023.

H Aidar, R. **CNJ pode processar juizes antes das corregedorias**. Consultor Jurídico. 2012. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2012-fev-02/cnj-abrirprocessos-juizes-fundamentar-decisao>>. Acesso em: 11 nov. 2023.

HAGE, S. A; SENA, I. P. F. S. **Direito à Educação na Pandemia**: defender a vida e não as prescrições curriculares da BNCC. *Revista Espaço do Currículo*, v. 14, n. 2, p. 1-14, 2021. ISSN1983-1579. DOI: Disponível em: <<https://doi.org/10.22478/ufpb.1983-1579.2021v14n2.58060>>. Acesso em: 08 jul. 2023.

HODGES, Charles et al. **As Diferenças entre o Aprendizado *On-line* e o Ensino Remoto de Emergência**. *Revista da Escola, Professor, Educação e Tecnologia*, Recife, v. 2, p. 1-12, abr. 2020.

HOPWOOD, Isabel. Peerless? How students' experience of synchronous *on-line* teaching can disrupt the development of relationships to peers, teachers, subject and self. *Research And Practice In Technology Enhanced Learning*, [S.L.], v. 18, p. 007, 1 out. 2022. Asia-Pacific Society for Computers in Education. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.58459/rptel.2023.18007>>. Acesso em: 10 dez. 2023.

IBGE. **PNAD Contínua**: Acesso à Internet e à televisão e posse de telefone móvel celular para uso pessoal 2018. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9171-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-mensal.html>>. Acesso em: 16 out. 2023.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **PNAD Contínua - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (2021)**. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9171-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-mensal.html>>. Acesso em: 16 out. 2023.

JAKIMIU, Vanessa Campos de Lara. O direito à educação no contexto da pandemia do Coronavírus (COVID-19) no Brasil: projetos de formação em disputa. **Revista Interinstitucional Artes de Educar**, [S. l.], v. 6, n. 4, p. 93–115, 2020. DOI: 10.12957/riae.2020.51007. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/riae/article/view/51007>>. Acesso em: 10 nov. 2023.

LAMBERT, David C.; DRYER, Rachel. Quality of Life of Higher Education Students with Learning Disability Studying Online. **International Journal Of Disability, Development And Education**, [S.L.], v. 65, n. 4, p. 393-407, 26 dez. 2017. Informa UK Limited. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1080/1034912x.2017.1410876>>. Acesso em: 18 dez. 2023.

LARA, Ellys Marina de Oliveira; et al. **O professor nas metodologias ativas e as nuances entre ensinar e aprender**: desafios e possibilidades. *Interface (Botucatu)*, Botucatu, v. 23, n. e180393, p. 1-15, 2019. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/icse/v23/1807-5762-icse-23-e180393.pdf>>. Acesso em: 19 nov. 2023.

LIMA, L. G. M. **As medidas de natureza disciplinar no âmbito do Conselho Nacional do Ministério Público**. *Revista da Corregedoria Nacional do Ministério Público*, v. 3, n. 1, p. 11-34, 2017.

LOBO NETO, Francisco José da Silveira. **Regulamentação da Educação a Distância: caminhos e descaminhos.** In Silva, Marco (org.). Educação online. São Paulo: Edições Loyola, 2006.

LUNARDI, Nataly Moretzsohn Silveira Simões *et al.* **Aulas Remotas Durante a Pandemia: dificuldades e estratégias utilizadas por pais.** Educação & Realidade, [S.L.], v. 46, n. 2, p. 1, 2021. FapUNIFESP (SciELO). Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/2175-6236106662>>. Acesso em: 5 out. 2023.

MACENA, Janaina de Oliveira; JUSTINO, Laura Regina Paniagua; CAPELLINI, Vera Lúcia Messias Fialho. **O Plano Nacional de Educação 2014–2024 e os desafios para a Educação Especial na perspectiva de uma Cultura Inclusiva.** Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação, [S.L.], v. 26, n. 101, p. 1283-1302, 3 set. 2018. FapUNIFESP (SciELO). Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/s0104-40362018002601156>>. Acesso em: 10 nov. 2023.

MACHADO, Patrícia Lopes Pimenta. **Educação em tempos de pandemia: o ensinar através de tecnologias e mídias digitais.** Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento, ano 5, nº 6, v. 8, p. 58-68, jun. 2020.

MAGI, Eve. **The school year 2020-21 in Estonia during the pandemic: country report.** European Commission. Joint Research Centre. [S.L.], p. 1, 2021. Publications Office. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.2760/52883>>. Acesso em: 16 out. 2023.

MAIA, A. M. **Na Índia, crianças-mineiras trocam a infância por aparas de mica.** Público, Lisboa, 14 ago. 2020. Disponível em: <<https://www.publico.pt/2020/08/14/p3/fotogaleria/na-india-criancas-mineiras-trocam-a-infancia-por- aparas-de-mica-402138>>. Acesso em: 9 jan. 2024.

MAINWARING, Scott. **Introduction: Democratic Accountability in Latin America** pp.333. In Mainwaring, Scott; Welna, Christopher. *Democratic Accountability in Latin America.* Oxford University Press, New York, 2003.

MARQUES, Ronualdo; FRAGUAS, Talita. **A Ressignificação da Educação: virtualização de emergência no contexto de pandemia da COVID-19.** Brazilian Journal of Development, Curitiba, v. 6, n. 11, p. 86159-86174, nov. 2020.

\_\_\_\_\_, P. R. C. **A Fiscalização das Corregedorias do Ministério Público e o Enriquecimento Ilícito.** Revista da Corregedoria Nacional do Ministério Público, v. 3, n. 1, p. 87-108, 2017.

MARTINS, S. R. O. **Desenvolvimento local: questões conceituais e metodológicas.** Interações - Revista Internacional de Desenvolvimento Local, v. 3, n. 5, p. 51-59. 2016.

MARTINS, Elita Betânia de Andrade; ALVES, Alesandra Maia Lima. **Covid-19, Direito à Educação: impactos no trabalho docente.** Revista Humanidades e Inovação. ISSN 2358-8322 - Palmas - TO - v.9, n.06. 2021.

MASCARENHAS, Aline Daiane Nunes; FRANCO, Amélia do Rosário Santoro. Reflexões Pedagógicas em tempos de Pandemia: Análise do Parecer CNE 05/2020. **Revista Olhar de professor**. Ponta Grossa, v. 23. Disponível em: <<https://revistas2.uepg.br/index.php/olhardeprofessor/article/view/16011/209209213645>>. Acesso em: 19 de nov. de 2023.

MASCOLLA, V; KAIM, L. I.; MORO, T. B.; Corrêa, Y. **Alunos com Necessidades Educacionais Específicas em tempos de COVID-19**: da interrupção das aulas presenciais à implementação de atividades de ensino remotas. *Revista Práxis*, v. 12, n. 1 (Sup.), dezembro, 2020. Disponível em: <<https://revistas.unifoa.edu.br/praxis/article/view/3490/2711>>. Acesso em: 15 de ago. de 2023.

MATOS, Caio. **Grandes polêmicas e validade curta: os cinco ministros da educação de Bolsonaro**. Congresso em foco. Brasília, 2022.

MAY, T. **Pesquisa social**: questões, métodos e processo. Porto Alegre, Artmed, 2004.

MAZZILLI, H. Nigro. Corregedorias e ética institucional no Ministério Público brasileiro. **Revista da Corregedoria Nacional do Ministério Público**. v. 1, n. 1, p.181-202, 2016.

MEC, Ministério da Educação e Cultura. **Plano Decenal de Educação (2014-2024)**. Disponível em: <<https://pne.mec.gov.br/publicacoes/itemlist/category/4-monitoramento-e-avaliacao>>. Acessado em: 04 abr. 2024.

MEC, Conselho Nacional de Educação. **Parecer CNE/CP nº 5/2020**, aprovado em 28 de abril de 2020. Reorganização do Calendário Escolar e da possibilidade de cômputo de atividades não presenciais para fins de cumprimento da carga horária mínima anual, em razão da pandemia da COVID-19. Brasília, DF: MEC, 2020b. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br>>. Acesso em: 20 nov. 2023.

\_\_\_\_\_, 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. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2020a. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/>>. Acesso em: 20 nov. 2023.

\_\_\_\_\_, Ministério da Educação. **Parecer CNE/CP nº 9/2020**, aprovado em 8 de junho de 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, DF: MEC, 2020c. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/>>. Acesso em: 20 nov. 2023.

\_\_\_\_\_, Ministério da Educação. **Parecer CNE/CP nº 11/2020**, aprovado em 7 de julho de 2020. Orientações educacionais para a realização de aulas e atividades pedagógicas presenciais e não presenciais no contexto da pandemia. Brasília, DF: MEC, 2020d. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/>>. Acesso em: 20 nov. 2023.

\_\_\_\_\_, 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 18 de agosto de 2020, que estabelece normas educacionais excepcionais a serem adotadas durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de

2020. Brasília, DF: MEC, 2020e. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/>>. Acesso em: 20 nov. 2023.

\_\_\_\_\_, Ministério da Educação. **Parecer CNE/CP nº 16/2020**, aprovado em 9 de outubro de 2020. Reexame do item 8 (orientações para o atendimento ao público da educação especial) do Parecer CNE/CP nº 11, de 7 de julho de 2020, que trata de orientações educacionais para a realização de aulas e atividades pedagógicas presenciais e não presenciais no contexto da pandemia. Brasília, DF: MEC, 2020f. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/>>. Acesso em: 20 nov. 2023.

\_\_\_\_\_, Ministério da Educação. **Parecer CNE/CP nº 19/2020**, aprovado em 8 de dezembro de 2020. Reexame do Parecer CNE/CP nº 15, de 6 de outubro de 2020, que tratou das diretrizes nacionais para a implementação dos dispositivos da Lei nº 14.040, de 18 de agosto de 2020, que estabelece normas educacionais excepcionais a serem adotadas durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020. Brasília, DF: MEC, 2020g. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/>>. Acesso em: 20 nov. 2023.

\_\_\_\_\_, Ministério da Educação. **Resolução CNE/CP nº 2**, de 10 de dezembro de 2020. Institui diretrizes nacionais orientadoras para a implementação dos dispositivos da Lei nº 14.040, de 18 de agosto de 2020, que estabelece normas educacionais excepcionais a serem adotadas pelos sistemas de ensino, instituições e redes escolares, públicas, privadas, comunitárias e confessionais, durante o estado de calamidade reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020. Brasília, DF: MEC, 2020h. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/>>. Acesso em: 20 nov. 2023.

\_\_\_\_\_, 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: MEC, 2021. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/>>. Acesso em: 20 nov. 2023.

MONTERO-CARRETERO, Carlos *et al.* **School Climate, Moral Disengagement and, Empathy as Predictors of Bullying in Adolescents**. *Frontiers In Psychology*, [S.L.], v. 12, p. 1, 4 maio 2021. Frontiers Media SA. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.3389/fpsyg.2021.656775>>. Acesso em: 17 nov. 2023.

MHLONGO, Siyabonga *et al.* **Challenges, opportunities, and prospects of adopting and using smart digital technologies in learning environments: an iterative review**. *Heliyon*, [S.L.], v. 9, n. 6, p. 16348, jun. 2023. Elsevier BV. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1016/j.heliyon.2023.e16348>>. Acesso em: 23 out. 2023.

MS, Ministério da Saúde. **Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a Covid-19 (PNO)**. 2022. Disponível em: <<https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/coronavirus/publicacoes-tecnicas/guias-e-planos/plano-nacional-de-operacionalizacao-da-vacinacao-contra-Covid-19.pdf>> Acesso em: 04 abr. 2024.

NEVES, Iran Coelho das. **O nosso dever de casa**. 2022. Disponível em: <<https://www.tce.ms.gov.br/noticias/artigos/detalhes/6769/o-nosso-dever-de-casa>>. Acesso em: 20 nov. 2023.

NETA, Adelaide de Sousa Oliveira; NASCIMENTO, Romária de Menezes; FALCÃO, Giovana Maria Belém. **A educação dos estudantes com deficiência em tempos de pandemia de Covid-19: a invisibilidade dos invisíveis**. *Interacções*, n. 54, p. 25-48, 2020.

NETO, Cláudio Pereira de (coordenadores). **Direitos Sociais: Fundamentos, Judicialização e Direitos sociais em espécie**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

NIERENBERG, A.; PASICK, A. **As escolas também servem almoço**. New York Times, briefing sobre Coronavírus, Nova York, 4 set. 2020. Disponível em: <<https://www.nytimes.com/2020/09/04/us/coronavirus-schools-briefing-lunch-along-with-learning.html>>. Acesso em: 20 nov. 2023.

Ng, Wan. Affordances of New Digital Technologies in Education. **New Digital Technology In Education**, [S.L.], p. 95-123, 2015. Springer International Publishing. Disponível em: <[http://dx.doi.org/10.1007/978-3-319-05822-1\\_5](http://dx.doi.org/10.1007/978-3-319-05822-1_5)>. Acesso em: 16 out. 2023.

NOVAI, Edcleide da Silva Pereira; MENDONÇA, Daécio Ferreira Campos. **Fora da escola não pode!** Busca ativa escolar na pandemia. *Ufes, Online*, v. 10, n. 2, p. 1, 2021.

NUNES, R. M. **Politics without insurance: democratic competition and Judicial Reform in Brazil**. *Comparative Politics*, 42(3), 313-331. 2010.

O'DONNELL, G. **Accountability horizontal e novas Poliarquias**. *Lua Nova*, v. 1998. n. 44, p. 27-54, 1998.

OCDE, Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (Pisa)**. Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/avaliacao-e-exames-educacionais/pisa>>. Acessado em: 04 abr. 2024.

OECD, Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico). **Using Digital Technologies for Early Education during COVID-19**. OECD Report for the G20 2020 Education Working Group. Paris: OECD Publishing. 2021. Disponível em: <[www.oecd-ilibrary.org/education/using-digital-technologies-for-early-education-duringCovid-19\\_fe8d68ad-em](http://www.oecd-ilibrary.org/education/using-digital-technologies-for-early-education-duringCovid-19_fe8d68ad-em)>. Acesso em: 20 nov. 2023.

\_\_\_\_\_, Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (2021b). **A good start in uncertain times: Preparing teachers for a successful career**. OECD Education Policy Perspectives No. 28. Paris: 2021.

\_\_\_\_\_, Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Publishing**. Disponível em: <[www.oecd-ilibrary.org/education/a-good-start-in-uncertain-times\\_0da6ced2-en](http://www.oecd-ilibrary.org/education/a-good-start-in-uncertain-times_0da6ced2-en)>. Acesso em: 20 nov. 2023.

\_\_\_\_\_, Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Formação de professores e utilização das tecnologias de informação e comunicação face à crise da COVID-19**. Paris, 2020b. Disponível em: <<https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/696e0661-en.pdf?expires=1605813510&id=id&accname=guest&checksum=7E00DE5128B971ED0994B48323113E5>>. Acesso em: 20 nov. 2023.

OGURLU, Uzeyir *et al.* **Parents' Experiences with Remote Education during Covid-19 School Closures**. American Journal Of Qualitative Research, [S.L.], v. 4, n. 3, p. 1, 9 ago. 2020. Modestum Ltd. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.29333/ajqr/8471>>. Acesso em: 10 out. 2023.

OLIVEIRA, J. F.; MORAES, K. N.; FERREIRA, A. M. A política e a cultura de inovação na Educação superior no Brasil. In: CATANI, A. M.; OLIVEIRA, J. F. (org.). **Educação superior e produção do conhecimento: utilitarismo, internacionalização e novo contrato social**. Campinas SP: Mercado de Letras, 2015, p. 127-164.

OPN. 2017. Disponível em: <<http://www.observatoriodopne.org.br/>>. Acesso em: 20 nov. 2023.

OEI, Organização de Estados Ibero-Americanos. **Educação inclusiva hoje: Ibero-América em tempos de pandemia**. Madrid: OEI, 2021. (setembro de 2021)

OEI, Organização de Estados Ibero-Americanos. Banco de Desarrollo de América Latina. **Relatório diagnóstico sobre o ensino superior e a ciência pós-Covid-19 na Ibero-América**. Perspectivas e desafios. Madrid: OEI, 2022.

UNESCO, Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura; FUNDAÇÃO SM. **Reimaginar nossos futuros juntos: um novo contrato social para a educação**. Brasília: Comissão Internacional sobre os Futuros da Educação, UNESCO, 2021. (Novembro de 2021).

\_\_\_\_\_, Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura; FUNDAÇÃO SM. **Disrupção e Resposta Educacional à COVID-19**. 2020. Disponível online: <<http://bit.ly/2O8XBmk>>. Acesso em: 19 nov. 2023.

OCDE, Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (Pisa)**. Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/avaliacao-e-exames-educacionais/pisa>>. Acessado em: 04 abr. 2024.

OXFAM. **O vírus da desigualdade: unindo um mundo dilacerado pelo coronavírus por meio de uma economia justa, igualitária e sustentável**. Cowley: OXFAM, 2021.

PASTORI, Giulia *et al.* Parents' view on distance learning during lockdown. A national survey. **Rivista Italiana di Educazione Familiare**, [S.L.], v. 18, n. 1, p. 61-96, 19 jun. 2021. Firenze University Press. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.36253/rief-10256>>. Acesso em: 13 out. 2023.

- PAUL, Samuel. **Accountability in public services: exit, voice and control**. World Development 29, 7 (julho) p. 1047 – 1060. 2002.
- PEDRAZA, Dixis Figueroa *et al.* Avaliação do Programa Nacional de Alimentação Escolar: revisão da literatura. **Ciência & Saúde Coletiva**, [S.L.], v. 23, n. 5, p. 1551-1560, maio 2018. FapUNIFESP (SciELO). Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/1413-81232018235.17832016>>. Acesso em: mar. 2024.
- PEEK, Lori; STOUGH, Laura M.. Children With Disabilities in the Context of Disaster: a social vulnerability perspective. **Child Development**, [S.L.], v. 81, n. 4, p. 1260-1270, jul. 2010. Wiley. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-8624.2010.01466.x>>. Acesso em: 20 nov. 2023.
- PENSSAN, Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional. **II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil**. São Paulo, SP: Fundação Friedrich Ebert: Rede PENSSAN, 2022.
- PEREIRA, L. S.; PINHEIRO, Y. S. PERES. U. D. **Gestão da Educação na Pandemia: análise dos gastos educacionais nos estados em 2020**. Revista de Financiamento da Educação. Volume 13 - 2023 | n. 4. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/index.php/fineduca/article/view/122180/88960>>. Acesso em: 08 abr. 2024.
- PESSANHA, C. **A experiência dos Conselhos de Magistratura ibero-americanos: uma análise comparativa entre Portugal, Espanha, Argentina e Brasil**. In Anais do 9º Encontro da ABCP, Brasília, DF. 2014.
- PINHO, Paloma S. et al. **Trabalho remoto docente e saúde: repercussões das novas exigências em razão da pandemia da Covid-19**. Trabalho, Educação e Saúde, v. 19, 2021.
- PONTES, D. F.; PAOLIS, M. **Atividades educacionais em tempos de Covid-19 e as perspectivas político-pedagógicas do conselho nacional de educação**. Revista do CEAM, [S. l.], v. 7, n. 2, p. 119–135, 2021.
- POSSA, A. A. D. C.; *et al.* **Iniciativas comportamentais para redução da evasão escolar dos jovens de 15 a 29 anos em tempos de pandemia**. Boletim Economia Empírica, [S. l.], v. 1, n. 4, 2020. Disponível em: <<https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/bee/article/view/4784>>. Acesso em: 19 nov. 2023.
- PULIDO, Carlos Bernal. **Fundamento, Conceito e Estrutura dos direitos sociais**. Uma crítica a Existem direitos sociais? de Fernando Atria”. In SARMENTO, Daniel e SOUZA NETO, Cláudio Pereira de (coordenadores). Direitos Sociais: Fundamentos, Judicialização e Direitos sociais em espécie. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.
- RANGEL, Angellyne Moço; PIEROTTE, Otávio Cordeiro de Paula. **Direito à educação e desventuras do ensino remoto**. Org & Demo, [S.L.], v. 22, n. 2, p. 139-160, 22 dez. 2021.

Faculdade de Filosofia e Ciências. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.36311/1519-0110.2021.v22n2.p139-160>>. Acesso em: 17 nov. 2023.

REDE BRASILEIRA DE MULHERES CIENTISTAS. **A educação na pandemia e a omissão do governo federal**. Disponível em: <<https://mulherescientistas.org/wpcontent/uploads/2021/05/NT5-EducacaonapandemiaVF.pdf>>. Acesso em: 22 nov. 2023.

RIBEIRO-SILVA, Rita de Cássia *et al.* **Implicações da pandemia COVID-19 para a segurança alimentar e nutricional no Brasil**. *Ciência & Saúde Coletiva*, [S.L.], v. 25, n. 9, p. 3421-3430, set. 2020. FapUNIFESP (SciELO). Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/1413-81232020259.22152020>>. Acesso em: 12 nov. 2023.

RIGO, Neusete Machado; OLIVEIRA, Morgana Maciel de. **Inclusão Escolar: efeitos do plano nacional de educação nos planos municipais**. *Cadernos de Pesquisa*, [S.L.], v. 51, p. 1, 2021. FapUNIFESP (SciELO). Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/198053147304>>. Acesso em: 11 fev. 2024.

ROJAS, R. C. A. **Participação popular e Ministério Público no Brasil**. Belo Horizonte: Arraes, 2012.

ROCHA, Daniel dos Santos. **Readequação do Contexto Escolar para o Formato Remoto em meio à Pandemia de Covid-19**. *Pedagogia em Ação*, Belo Horizonte, v. 13, n. 1, p. 263-274, jul. 2020.

ROBL FILHO, Ilton Norberto. Conselho Nacional de Justiça. Estado Democrático de Direito e *accountability*. São Paulo: Saraiva, 2013.

SALOMÃO, B. X.; STUCHI, C. G.; MARINHO, C. M.; TAPOROSKY, B. C. H. **Especialização do Ministério Público nos Estados na Temática Educação: Extensão, Características e Dinâmica Institucional**. MCTI/CNPq nº 01/2016 – Universal. RDP, Revista Direito e Práxis, Brasília, Volume 19, n. 101, 396-427, jan./mar. 2022.

SANDER, F. E. A. Varieties of Dispute Processing. *In*: LEVIN, A. Leo; WHEELER, Russell R (Orgs). **The Pound Conference: Perspectives on Justice in the Futures: Proceedings of the National Conference on the Causes of Popular Dissatisfaction with the Administration of Justice**. St. Paul: West Publishing Company, 1976.

SANTOS, Marilene. Educação do Campo no Plano Nacional de Educação: tensões entre a garantia e a negação do direito à educação. Ensaio: **Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, [S.L.], v. 26, n. 98, p. 185-212, mar. 2018. FapUNIFESP (SciELO). Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/s0104-40362018002600965>>. Acesso em: 10 nov. 2023.

SANTOS, P.; COSTA, A.; LOPES VICTOR, S. **Pandemia e atividades remotas: possibilidades e desafios para a educação especial**. *Revista Cocar*, [S. l.], v. 14, n. 30, 2020. Disponível em: <<https://periodicos.uepa.br/index.php/cocar/article/view/3744>>. Acesso em: 19 nov. 2023.

SANTOS, Manoel Antônio dos; OLIVEIRA, Wanderlei Abadio de; OLIVEIRA-CARDOSO, Érika Arantes de. **Inconfidências de abril**: impacto do isolamento social na comunidade trans em tempos de pandemia de Covid-19. *Psicologia & Sociedade*, [S.L.], v. 32, p. 1, 2020. FapUNIFESP (SciELO). Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/1807-0310/2020v32240339>>. Acesso em: 9 jul. 2023.

SEPÚLVEDA, P. **Aulas online nas escolas mais caras do Chile e as reclamações dos pais**. La Tercera, Santiago, 12 de novembro. 2020. Disponível em: <<https://www.latercera.com/que-pasa/noticia/clases-on-line-en-los-colegios-mas-caros-de-chile-y-la-queja-de-los-proxies-temos-que-executar-elesbaixaram-os-mensais-eles-têm-estado-lentos/zqcyxd6emffbnpmtklrny6ueti/>>. Acesso em: 20 nov. 2023.

SENCOM. **Manual de comunicação da Sencom**. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/manualdecomunicacao/guia-de-economia/politica-fiscal>>. Acesso em: 04 abr. 2024.

SCHUCK, Rachel K.; LAMBERT, Rachel. “**Am I Doing Enough?**” **Special Educators’ Experiences with Emergency Remote Teaching in Spring 2020**. *Education Sciences*, [S.L.], v. 10, n. 11, p. 320, 5 nov. 2020. MDPI AG. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.3390/educsci10110320>>. Acesso em: 19 nov. 2023.

SCHWARTZMAN, Flavia *et al.* **Antecedentes e elementos da vinculação do programa de alimentação escolar do Brasil com a agricultura familiar**. *Cadernos de Saúde Pública*, [S.L.], v. 33, n. 12, p. 1, 18 dez. 2017. FapUNIFESP (SciELO). Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/0102-311x00099816>. Acesso em: 22 nov. 2023.

SILVA, Fernanda de Oliveira *et al.* **Experiência em aulas remotas no contexto da pandemia da Covid-19**. *Revista de Enfermagem Ufpe On Line*, [S.L.], v. 15, n. 1, p. 1, 24 jun. 2021. *Revista de Enfermagem, UFPE Online*. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.5205/1981-8963.2021.247581>>. Acesso em: 8 nov. 2023.

SILVA, Millyane Lima da. **Os desafios enfrentados pela educação em tempos de pandemia**. *Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento*. Ano. 07, Ed. 04, Vol. 02, pp. 134-145. Abril de 2022.

SILVA, J. P. F. **Ministério Público e a defesa do direito à educação**: subsídios teóricos e práticos para o necessário aperfeiçoamento institucional. São Paulo: USP/Faculdade de Direito, 2018.

SILVEIRA, A. A. D.; XIMENES, S. B.; OLIVEIRA, V. E. D.; CRUZ, S. H. V.; BORTOLLOTTI. **Efeitos da judicialização da educação infantil em diferentes contextos subnacionais**. *Cadernos de Pesquisa*, v. 50, p. 718-737, 2020.

SILVEIRA, T. G. **A afirmação do personalismo jurídico na judicialização da educação em Florianópolis**. *Revista Interdisciplinar de Sociologia e Direito*, v. 18, n. 3, p. 77-101, 2016.

SILVEIRO, J. P. S. **A criação de uma plataforma online de resolução de conflitos**: negociação e mediação especializada na prevenção e solução de disputas. 2021. Dissertação

(Mestrado em Direito da Empresa e dos Negócios). Programa de Pós-Graduação em Direito da Empresa e dos Negócios, Universidade do Vale do Rio Sinos, Porto Alegre, 2021, 64 f.

SOPRANA, P. **Cerca de 70 milhões no Brasil têm acesso precário à internet na pandemia.** Folha de São Paulo, 2020.

SOUZA, André Portela; SOARES, Camila; SANTOS, Gabriel Marcondes dos; COSTA, Gabriel Weber; RAMOS, Lara Mesquita; LIMA, Lycia; FERREIRA, Pedro Davi Drugowick. **Pandemia de Covid-19: o que sabemos sobre os efeitos da interrupção das aulas sobre os resultados educacionais?** EESP/FGV - Center for Learning on Evaluation and Results. São Paulo: FGV, 2021. Disponível em: <<http://fgvclear.org/site/wp-content/uploads/sintese-de-evidencias-clear-lemann-2.pdf>>. Acesso em: 6 dez. 2023.

STF, Supremo Tribunal Federal. **ADI 5.357 MC-REF**, rel. min. Edson Fachin, j. 9-6-2016, P, DJE de 11-11-2016. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=9381987&prcID=4846357>>. Acesso em: 04 abr. 2024.

\_\_\_\_\_, Supremo Tribunal Federal.. **ADI 3.330**, rel. min. Ayres Britto, j. 3-5-2012, P, DJE de 22-3-2013. Disponível em: <[https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/adi3330\\_CB.pdf](https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/adi3330_CB.pdf)>. Acesso em: 04 abr. 2024.

\_\_\_\_\_, Supremo Tribunal Federal. **ADI 6.484**, Rel. Min. Roberto Barroso, j. 5/10/2020. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754130384>>. Acesso em: 04 abr. 2024.

TODOS PELA EDUCACAO. **Educação.** Disponível em: <<http://www.todospelaeducacao.org.br/>>. Acesso em: 20 dez. 2023.

TODOS PELA EDUCACAO. **Governo brasileiro fracassa na resposta à emergência educacional.** 2021. Disponível em: <<https://todospelaeducacao.org.br/noticias/governo-brasileiro-fracassa-na-resposta-a-emergencia-educacional/>>. Acesso em: 20 nov. 2023.

TODOS PELA EDUCACAO. **Nota Técnica: Impactos da pandemia na alfabetização de crianças.** Fev. 2021. Disponível em: <<https://todospelaeducacao.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2022/02/digital-nota-tecnica-alfabetizacao-1.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2023.

TODOS PELA EDUCACAO. **Nota Técnica: Taxas de atendimento escolar.** Dez. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3xInlM4>>. Acesso em: 20 nov. 2023.

TODOS PELA EDUCACAO. **Análise Apoio à infraestrutura é a ação mais afetada da Educação Básica pelo bloqueio no orçamento do MEC.** 2022. Disponível em: <<https://todospelaeducacao.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2022/06/analise-apoio-a-infraestrutura-e-a-acao-mais-afetada-da-educacao-basica-pelo-bloqueio-no-orcamento-do-mec.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2023.

TORRES, P. L.; COSME, A.; SANTOS, E. O. dos. **Educação e tecnologias em contexto de pandemia: uma experiência de aulas remotas: Education and technologies in pandemic**

context: an experience of remote classes. **Revista Cocar**, [S. l.], n. 9, 2021. Disponível em: <<https://periodicos.uepa.br/index.php/cocar/article/view/4129>>. Acesso em: 19 nov. 2023.

UNESCO; UNICEF; BANCO MUNDIAL. **O estado da crise global da educação: Um caminho para a recuperação**. Resumo Executivo. Washington: World Bank Publications, 2021.

UNESCO. **Manual para garantir inclusão e equidade na educação**. Unesco, Online, p. 1, 2019. Disponível em: <<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000370508>>. Acesso em: 19 nov. 2023.

UNDIME, União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação. **Pesquisa Undime Educação na Pandemia** - Julho de 2021. Disponível em: <<https://undime.org.br/>>. Acesso em: 22 nov. 2023.

\_\_\_\_\_, União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação. **Pesquisa Undime sobre Volta às Aulas**. 2021. Disponível em: <<https://undime.org.br/>>. Acesso em: 22 nov. 2023.

\_\_\_\_\_, União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação. **Educação na Pandemia - Abril de 2022**. Disponível em: <[https://www.unicef.org/brazil/media/19631/file/\\_pesquisa-undime-educacao-na-pandemia-oitava-onda.pdf](https://www.unicef.org/brazil/media/19631/file/_pesquisa-undime-educacao-na-pandemia-oitava-onda.pdf)>. Acesso em: 19 nov. 2023.

\_\_\_\_\_, União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação. **Pesquisa Undime sobre volta às aulas 2021**. Brasília, DF: UNDIME, 2020. Disponível em: <<https://undime.org.br/>>. Acesso em: 19/11/23.

UNICEF. **Busca Ativa Escolar**. 2023. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/busca-ativa-escolar>. Disponível em: <<https://undime.org.br/>>. Acesso em: 22 nov. 2023.

UNICEF, Fundo das Nações Unidas para a Infância. **Análise das ocorrências de estupro de vulneráveis no Estado de São Paulo (2020)**. Instituto Sou da Paz e o Ministério Público do Estado de São Paulo (MPSP). Disponível em: <<https://soudapaz.org/o-que-fazemos/conhecer/analises-e-estudos/analises-e-estatisticas/boletim-sou-da-paz-analisa/?show=documentos#4484-1>>. Acesso em: 22 nov. 2023.

URIBE-ENCISO, Olga Lucía; VARGAS-DAZA, María del Pilar. Pensamiento crítico y su importancia en la educación: algunas reflexiones. **Rastros Rostros**, [S.L.], v. 19, n. 34, p. 1, 12 dez. 2017. Universidad Cooperativa de Colombia- UCC. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.16925/ra.v19i34.2144>>. Acesso em: 22 nov. 2023.

VELLAR, Camila Martins. **Ensino Remoto na Pandemia: Dificuldades e Aprendizados Remote**. Revista Multidisciplinar do Nordeste Mineiro, v.1, 2021/01 ISSN 2178-6925.

VERCELLI, Ligia de Carvalho Abões. **Aulas Remotas em Tempos de Covid-19: a percepção de discentes de um programa de mestrado profissional em educação**. Revista @mbienteeducação, São Paulo, v. 13, n. 2, p. 47-60, maio/ago. 2020.

WEISBERG, S. et al. **Respostas distintas de anticorpos ao SARS-CoV-2 em crianças e adultos em todo o espectro clínico da Covid-19**. Nature Immunology, Nova York, v. 25-31, 2021. Disponível em: <<https://doi.org/10.1038/541590-020-00826-9>>. Acesso em: 22 nov. 2023.

WOOD, B. Dan e WATERMAN, Richard W. **A Dinâmica do Controle Político da Burocracia**. The American Political Science Review. Vol. 85, nº 3, 1991.

YIN, R. K. (2018). **Case Study Research and Applications: Design and Methods**. 6th Edition. SAGE Publication

## ENUNCIADOS

| <b>DOCUMENTO:</b> | <b>ASSUNTO:</b>  |
|-------------------|--|
| Enunciado 01/2011 | Universalização de matrícula deve ser feita na educação infantil.  |
| Enunciado 02/2011 | Os Ministérios Públicos devem desenvolver estratégias de atuação visando a criação de novas unidades educacionais/matriculas para crianças de zero a 3 anos (creche) e para crianças de 4 a 5 anos (pré-escola) concomitantemente.   |
| Enunciado 03/2011 | O Ministério Público deverá acompanhar, anualmente, os resultados no censo escolar, referente ao quantitativo de alunos com deficiência e as respectivas necessidades educacionais específicas.  |
| Enunciado 04/2011 | O Ministério Público deverá fiscalizar a atuação dos conselhos de educação, notadamente no que tange à implementação da educação inclusiva nas redes pública e privada de ensino.  |
| Enunciado 05/2011 | No processo de inclusão escolar, o Ministério Público deverá zelar pela obrigatoriedade da matrícula de todos os que tenham de 04 a 17 anos, de forma progressiva, até 2016, na rede regular de ensino, na qual deve ser, preferencialmente, ofertado o atendimento educacional especializado.   |
| Enunciado 06/2011 | É atribuição do ministério público promover ações que garantam a qualidade do transporte escolar, especialmente no que tange ao cumprimento do disposto nos artigos 136 e seguintes da lei 9503/1997 (código de trânsito brasileiro).  |
| Enunciado 07/2011 | O promotor de justiça deve adotar procedimentos para garantir que o transporte escolar seja promovido pelo município ou pelo estado em cuja rede de ensino esteja matriculado o aluno (arts. 10, VII e 11, VI, da LDB).  |
| Enunciado 08/2011 | É atribuição do Ministério Público promover ações que garantam a qualidade da alimentação escolar, especialmente para o fortalecimento dos Conselhos Estaduais e Municipais de Alimentação Escolar (CAE).  |
| Enunciado 09/2011 | É atribuição do ministério público fomentar gestões para garantir o cumprimento do disposto no art.14 da lei 11.947/2009, que se refere a destinação de 30% da verba do PNAE para aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações. *<br>* (enunciados nos 01 a 09/2011 aprovados no III encontro Nacional entre o MEC e o ministério público, em Brasília, Nos dias 16 a 18 de outubro de 2011 e aprovado pelo CNPG No df, no dia 19 de janeiro de 2012 – ata 02/2012)  |
| Enunciado 01/2012 | “o Ministério Público possui legitimidade para a adoção de medidas extrajudiciais e Judiciais com a finalidade de fazer cumprir a lei no 11.738/08, no que diz respeito ao pagamento do piso salarial nacional ao magistério público, princípio diretamente ligado à educação de qualidade, nos termos do art. 206, VIII, da constituição federal.” (aprovado na I reunião ordinária da COPEDUC e do GNDH/2012, nos dias 27 e 28 de março de 2012, na cidade do rio de janeiro/rj, oriundo do III encontro nacional entre o MEC e o MP, realizado em 2011 – vide item X da recomendação expedida pelo CNPG em 20/06/2013). |
| Enunciado 02/2012 | “o Ministério Público possui legitimidade para a adoção de medidas extrajudiciais e judiciais com a finalidade de fazer cumprir a lei no 11.738/08, no que diz respeito ao pagamento do piso salarial nacional ao magistério público, princípio diretamente ligado à educação de qualidade, nos termos do art. 206, VII, da constituição federal.” (aprovado na reunião ordinária da COPEDUC e do gndh/2012, nos dias 27 e 28 de março de 2012, na cidade do rio de janeiro/rj, oriundo do III encontro nacional entre o MEC e o MP, Realizado em 2011 – vide item x da recomendação Expedida pelo CNPG em 20/06/2013).    |
| Enunciado 03/2012 | “o Ministério Público deve adotar as medidas extrajudiciais e judiciais cabíveis para garantir que os municípios cumpram as metas nacionais de atendimento da educação infantil, nos moldes do inciso V, do art. 11, da LDB, assegurando a oferta adequada do serviço”. (aprovado na III reunião ordinária da COPEDUC e do GNDH/2012, nos dias 18  |

|                   |  |
|-------------------|--|
|                   | e 19 de setembro de 2012, na cidade de Belo Horizonte/MG; aprovado pelo CNPG no RS, 27 e 28/09/2012 - ata 15/2012 - acolhimento, com natureza De sugestão, pelo colegiado, das propostas do GNDH).   |
| Enunciado 04/2012 | A garantia da inclusão do aluno com deficiência na rede comum de ensino abrange o ensino público e o privado, estando as escolas particulares obrigadas a receberem alunos com deficiência, devendo a eles ser oferecido também o atendimento educacional especializado, com todas as ferramentas e recursos humanos necessários para o seu desenvolvimento e aprendizado, podendo caracterizar a infração tipificada como crime pelo artigo 8º da lei no 7.853/89, no caso de recusa, procrastinação, cancelamento, suspensão ou cessação da inscrição de aluno em estabelecimento de ensino de qualquer nível, etapa ou modalidade de ensino, público ou privado, por motivos derivados da deficiência que possui.                             |
| Enunciado 05/2012 | É descabida e ilegal a cobrança de taxa extra ou qualquer valor adicional para o aluno com deficiência que necessitar de apoio pedagógico/atendimento educacional especializado, impondo-lhe um ônus discriminatório, posto referir-se a um serviço ou mesmo a uma ferramenta indispensável para o seu aprendizado, cuja ausência, em alguns casos, pode ser considerada, inclusive, como um obstáculo intransponível para o acesso, Permanência e sucesso escolar. A cobrança de taxa extra é também abusiva sob o ponto de vista consumerista. * (enunciados conjuntos da COPEDUC e COPEDPDI nos 04 E 05/2012, aprovados na IV reunião ordinária da COPEDUC e do GNDH/2012, nos dias 05, 06 e 07 de novembro de 2012, na cidade de Canela/RS). |
| Enunciado 01/2013 | É direito de todos o acesso e a permanência em escola da rede regular de ensino pública ou privada. Às instituições filantrópicas, confessionais, sem fins lucrativos, especializadas em educação especial, que ainda substituem a escolarização de pessoas com deficiência, recomenda-se a oferta exclusiva do atendimento educacional complementar ou suplementar. (enunciado conjunto da COPEDUC e COPEDPDI aprovado na II reunião ordinária da COPEDUC e do GNDH/2013, nos dias 03 a 05 de julho de 2013, em São Paulo/SP, aguardando informação quanto à aprovação no CNPJ).  |
| Enunciado 02/2013 | O Ministério Público deve priorizar a fiscalização do cumprimento do art. 53, inciso V, ECA e do art. 4º, inciso X da LDB como forma de assegurar ao educando o menor percurso entre a escola e sua residência, contribuindo com a racionalização da mobilidade urbana. (Aprovado na III REUNIÃO ORDINÁRIA DA COPEDUC E DO GNDH/2013, nos dias 16 e 17 de outubro de 2013, na cidade de Aracaju/SE, informação quanto à aprovação na ata 01/2014 do CNPG, de 04 de fevereiro de 2014).   |
| Enunciado 01/2014 | Fere o princípio constitucional da igualdade de acesso e o art. 24 da LDB o ingresso de estudantes menores de 18 anos no ensino superior sem a conclusão do ensino médio, ressalvado o disposto no art. 59, II da LDB. (Aprovado na II REUNIÃO ORDINÁRIA DA COPEDUC E DO GNDH/2014, nos dias 07 a 09 de maio de 2014, na cidade de Goiânia/GO, e aprovado pelo CNPG no DF, no dia 20 de maio de 2014).   |
| Enunciado 02/2014 | Nos casos de utilização dos veículos adquiridos pelo Programa Caminho da Escola para transporte de estudantes do ensino superior, o Ministério Público, com atribuição em educação, deverá verificar a existência da respectiva regulamentação e, não existindo, adotar providências para sua normatização, nos termos da Lei 12.816/2013 e Resolução 45/2013 do FNDE. (Aprovado na III REUNIÃO ORDINÁRIA DA COPEDUC E DO GNDH/2014, nos dias 23 de julho de 2014, na cidade de Manaus/AM, e aprovado pelo CNPG no RS, nos dias 21 e 22 de agosto de 2014).  |
| Enunciado 03/2014 | Cabe ao membro do Ministério Público com atribuição na defesa da educação averiguar as ilegalidades/irregularidades oriundas das comunicações do FNDE acerca da correta aplicação do percentual de impostos constitucionalmente definido para a educação, nos termos do art. 212 da CR. (Aprovado na III REUNIÃO ORDINÁRIA DA COPEDUC E DO GNDH/2014, nos dias 23 de julho de 2014, na cidade de Manaus/AM, e aprovado pelo CNPG no RS, nos dias 21 e 22 de agosto de 2014).   |
| Enunciado 04/2014 | Quando se tratar de fiscalização sobre aplicação de recursos federais para o desenvolvimento de programas específicos da educação, a atribuição é do Ministério Público Federal. (Aprovado na III REUNIÃO ORDINÁRIA DA COPEDUC E DO  |

|                   |   |
|-------------------|---|
|                   | GNDH/2014, nos dias 23 de julho de 2014, na cidade de Manaus/AM, e aprovado pelo CNPG no RS, nos dias 21 e 22 de agosto de 2014).   |
| Enunciado 05/2014 | Nos Estados em que há a complementação da União, a atribuição para as ações Judiciais e extrajudiciais é concorrente entre os membros do Ministério Público Estadual, do Distrito Federal e Territórios, e Federal com atuação para a defesa do direito à educação. (Aprovado na III REUNIÃO ORDINÁRIA DA COPEDUC E DO GNDH/2014, nos dias 23 de julho de 2014, na cidade de Manaus/AM, e aprovado pelo CNPG no RS, nos dias 21 e 22 de agosto de 2014).  |
| Enunciado 01/2015 | Incumbe aos Ministérios Públicos acompanhar o Processo de elaboração e aprovação dos planos estaduais E municipais de educação, observando-se o disposto no Artigo 8º da lei no 13.005/2014, bem como adotar medidas que Garantam a efetividade das estratégias e metas previstas Nos respectivos planos. (II Reunião Ordinária do GNDH – Belo Horizonte-MG. Agosto/2015. Aprovados pelo CNPG na reunião setembro/2015)   |
| Enunciado 02/2015 | Os Ministérios Públicos devem desenvolver estratégias de atuação visando garantir a implementação, por parte dos estados, distrito federal e municípios, do disposto no art. 9º da lei no 13.005/14, que trata da regulamentação da gestão democrática da educação pública nos respectivos âmbitos de atuação, (II reunião ordinária do GNDH – Belo Horizonte-MG. Agosto/2015. Aprovados pelo CNPG na reunião setembro/2015).   |
| Enunciado 01/2016 | “O Ministério Público possui legitimidade para a adoção de medidas extrajudiciais e judiciais com a finalidade de fazer cumprir a Lei no 11.738/08, no que diz respeito ao pagamento do piso salarial nacional ao magistério público, princípio diretamente ligado à educação de qualidade, nos termos do art. 206, VIII, da Constituição Federal”. (Aprovado na I REUNIÃO ORDINÁRIA DA COPEDUC E DO GNDH/2012, nos dias 27 e 28 de março de 2012, na cidade do Rio de Janeiro/RJ, oriundo do III Encontro Nacional entre o MEC e o MP, realizado em 2011 – vide item X da Recomendação expedida pelo CNPG em 20/06/2013). (Aprovado na I Reunião Ordinária do GNDH – Salvador-BA. Maio/2016. Todos enunciados do GNDH foram aprovados na reunião do CNPG de 15/06/2016 – Ata 05/2016). |
| Enunciado 02/2016 | Atuação nas Ocupações das Escolas No caso das Ocupações nas Escolas, o Ministério Público, como defensor da ordem jurídica e do regime democrático de direito, deverá priorizar a atuação extrajudicial, instaurando procedimento, preferencialmente por escola ocupada, devendo zelar pelo não uso de violência policial e autotutela pelo ente público, ouvindo os envolvidos e pautando sua atuação por métodos auto compositivos.   |
| Enunciado 03/2016 | Escola Sem Partido São princípios fundamentais imanentes à educação brasileira as liberdades fundamentais de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar a cultura, o pensamento, a arte e o saber, o pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, a gestão democrática do ensino público, cabendo ao Ministério Público adotar as providências cabíveis no sentido de coibir tentativas de se estabelecer proibição genérica e vaga de controle do conteúdo pedagógico desenvolvido nas escolas.  |
| Enunciado 01/2017 | Atuação do Ministério Público, no âmbito coletivo, para enfrentamento dos altos índices de evasão, abandono e reprovação escolar para enfrentamento dos altos índices de evasão, abandono e reprovação escolar, o Ministério Público deverá priorizar a atuação extrajudicial, no âmbito coletivo, instaurando procedimento administrativo, preferencialmente por rede de ensino, para identificar as causas e fomentar o desenvolvimento de ações pelos gestores e demais atores da rede de atendimento e das escolas para enfrentamento da problemática, realizando monitoramento constante das ações e resultados.   |
| Enunciado 01/2018 | Tema do Enunciado: “Atuação do Ministério Público, no âmbito coletivo, para controle da prioridade alocativa nos orçamentos públicos para a educação básica.” (arquivo em anexo)  |
| Enunciado 01/2020 | Ao Ministério Público compete a fiscalização da retomada das aulas presenciais considerando os critérios sanitários aprovados pelo poder público, submetendo-os, na hipótese de insuficiência, às providências legais. Definidos os protocolos sanitários e pedagógicos próprios para a política educacional, a retomada das aulas presenciais, embora regrada, gradual, híbrida e progressiva, faz-se imprescindível porquanto   |

|                   |   |
|-------------------|---|
|                   | relacionada à garantia de direito humano fundamental.   |
| Enunciado 02/2020 | O Ministério Público deve, enquanto vigente o Decreto de Calamidade ou de Emergência devido à pandemia Covid-19, adotar as medidas necessárias visando a assegurar aos pais ou responsáveis a opção pelas aulas não presenciais. Nesse contexto, compete, ainda, ao Ministério Público o dever de fiscalizar o poder público, em especial a escola e os órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância, quanto à efetiva escolha das famílias e a concreta participação nas atividades não presenciais, havendo obrigação de realizar busca ativa desses estudantes, a fim de garantir o seu direito à educação, bem como a verificação de situação de vulnerabilidade.   |
| Enunciado 03/2020 | A educação plenamente inclusiva é direito das pessoas com deficiência, sendo Inconstitucionais normas que as excluam de sistemas e escolas para todos. Considerando a fundamental importância do tema, seu caráter transversal e interdisciplinar, bem como a especificidade e profusão de normas que o regulamentam, deve o Ministério Público, por seus Centros de Apoio e de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional, promover a formação continuada de seus integrantes, qualificando assim sua atuação para efetiva garantia das condições de acesso, permanência, participação e aprendizagem dos estudantes com deficiência em escolas que acolham e valorizem a diversidade humana, por meio da oferta de serviços e de recursos de acessibilidade que eliminem as barreiras e promovam a inclusão plena. |
| Enunciado 01/2021 | Tema do Enunciado: “Programa Nacional Das Escolas Cívico Militares” (arquivo em anexo)  |
| Enunciado 02/2021 | Tema do Enunciado: “Atuação do Ministério Público, na busca ativa escolar, para verificação de situação de vulnerabilidade e enfrentamento da exclusão, a fim de garantir o direito humano fundamental à educação” (arquivo em anexo)   |
| Enunciado 04/2021 | Ementa do Enunciado: O Grupo Nacional De Direitos Humanos (GNDH), Pela Comissão Permanente De Educação (COPEDEC), diante das graves consequências à educação decorrentes da Pandemia da Covid-19, entende que, assim como a adequação sanitária dos equipamentos escolares, a busca ativa escolar (Enunciado 02-2021 GNDH - COPEDEC), A avaliação diagnóstica e a recuperação de aprendizagem são pressupostos indispensáveis à salvaguarda dos princípios Constitucionais da universalidade De acesso. (arquivo em anexo)  |
| Enunciado 08/2022 | São contrárias à Constituição Federal normas que estabeleçam anistia irrestrita e irresponsabilidades absolutas quanto ao descumprimento do dever constitucional de aplicação de recursos vinculados para garantia do direito fundamental à educação. Sem prejuízo do questionamento da constitucionalidade do Art. 119 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, incluído pela EC 119/2022, diante da criação de flexibilização temporal do dever de cumprimento do gasto mínimo em educação, deve o Ministério Público Brasileiro fiscalizar a recomposição nos anos de 2022 e 2023 do valor aplicado a menor nos anos de 2020 e 2021, de forma qualitativa.   |
| Enunciado 22/2022 | A análise sobre a necessidade de oferta de profissional de apoio escolar ou acompanhante especializado deve se dar na perspectiva do conceito social de deficiência, preconizado pela Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, e no bojo da elaboração de plano individual de atendimento educacional especializado, não sendo laudo ou prescrição médica fundamento para tal fim, pois essa análise é de cunho estritamente educacional. Assim, as estratégias pedagógicas e de acessibilidade deverão ser adotadas pela escola, favorecendo as condições de participação e de aprendizagem, conforme Notas Técnicas no 19, de 8 de setembro de 2010, e no 24, de 21 de março de 2013, do Ministério da Educação (MEC).  |
| Enunciado 01/2023 | A segurança pública é dever finalístico do Estado, devendo ser custeada por dotações próprias, sem concorrer com os recursos vinculados à educação. Assim, fere o art. 70 da LDB a realização de despesas com segurança pública ou privada destinadas às escolas, mediante o emprego dos recursos vinculados à educação.<br><br>Apresentado na 4ª Reunião Ordinária do CNPG, de 31 de maio de 2023, aprovado à  |

|                    |  |
|--------------------|--|
|                    | unanimidade.   |
| Enunciado 02/2023  | <p>“Cabe ao Ministério Público reforçar os mecanismos de monitoramento e fiscalização em relação às metas a serem estipuladas pelo Novo Plano Nacional de Educação, em razão do descumprimento sistêmico do ora vigente. Deve, ainda, em vista do regime de colaboração estipulado na Constituição Federal (art. 211 da CF), zelar, especialmente por suas comissões e órgãos de representação nacional, para que o novo Plano a ser elaborado respeite o princípio do não retrocesso e contenha normas claras de financiamento, de fiscalização e de responsabilização por seu descumprimento ao final.</p> <p>O Ministério Público, na mesma linha, deve colaborar para que haja, na norma, mecanismos de análise periódica dos percentuais de adimplemento em ciclos menores de tempo, num modelo de processo incremental e estruturante, além de regras específicas quanto aos deveres de informações suficientes à avaliação precisa da evolução progressividade de cada meta.</p> <p>Apresentado na 4ª Reunião Ordinária do CNPG, de 31 de maio de 2023, aprovado à unanimidade.</p> |
| Enunciado 03/2023: | <p>“A busca pela concreta valorização do magistério, princípio constitucional expresso, traduz-se em verdadeira condição de eficácia do direito fundamental à educação, em especial na sua dimensão da qualidade de ensino. Dessa forma, considerando as atribuições do Ministério Público Brasileiro, conclui-se que:</p> <p>I - A Lei do Piso, Lei n. 11.738/2008, em respeito ao princípio da continuidade das leis (LINDB, artigo 2º) não foi revogada com a entrada em vigor da Nova Lei do Fundeb, Lei 14.113/20 e;</p> <p>II - Considerando-se que a revogação da norma remetida (antiga Lei do Fundeb, Lei n. 11.494/07) não atinge automaticamente a norma de remissão (art. 5º, parágrafo único, da Lei do Piso, Lei n.º 11.738/2008), a referência feita à Lei nº 11.494, de 2007, no art. 5º, parágrafo único, da Lei nº 11.738, de 2008, deve ser interpretada como referência feita à Lei nº 14.113, de 2020.”</p> <p>Apresentado na 4ª Reunião Ordinária do CNPG, de 31 de maio de 2023, aprovado à unanimidade.</p>  |
|                    |  |

## NOTAS TÉCNICAS/NOTAS PÚBLICAS

| <b>DOCUMENTO:</b>                   | <b>ASSUNTO:</b>   |
|-------------------------------------|---|
| Nota Pública 04/09/2018             | Aprendizagem Profissional – CNPG e COPEIJ   |
| Nota Pública 24/04/2019             | Teto de Gastos – CNPG e GNDH  |
| Nota Pública 17/10/2019             | Defesa da aprendizagem profissional – COPEIJ e COPEDUC  |
| Nota Pública n° 01/2020             | Alimentação escolar   |
| Nota Pública 02/09/2021             | Educação Inclusiva – COPEDUC e GNDH   |
| Nota Pública 30/09/2021             | Objeto: “O Direito Fundamental Ao Mínimo Constitucional Previsto Para Manutenção E Desenvolvimento Da Educação” |
| Nota Pública                        | Educação Inclusiva  |
| Nota Técnica n° 25, 20/09/2018      | FUNDEF  |
| Nota Técnica n° 30, 23/11/2018      | Escola Sem Partido - CNPG   |
| Nota Técnica n° 01/2019             | Proinfância   |
| Nota Técnica n° 07, 24/04/2019      | Importância do custo aluno  |
| Nota Técnica n° 08/2020             | Reordenação do ano letivo para a educação básica  |
| Nota Técnica n° 15/2020             | FUNDEB  |
| Nota Técnica 2020                   | COVID-19 Calendário Escolar - CNPG/GNDH/COPEDUC   |
| Nota Técnica n° 02/2022             | Vacinação de crianças de 5 a 11 anos contra a COVID-19  |
| Nota Técnica n° 06/2022             | Ensino domiciliar (homeschooling)   |
| Nota Técnica n° 12/2022             | Acolhimento de crianças e adolescentes em comunidades terapêuticas  |
| Nota Técnica n° 13/2022, 30/11/2022 | Condicionalidades para recebimento da complementação-VAAR   |
| Recomendação                        | Instituição CAOS – CNPG   |

**CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO  
COMISSÃO DA INFÂNCIA, JUVENTUDE E EDUCAÇÃO**

**DIAGNÓSTICO SOBRE A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA DEFESA DO  
DIREITO À EDUCAÇÃO – CIJE/CNMP**

Elaborado pelo Grupo de Trabalho instituído pela Portaria CNMP-PRESI nº 338, de 17 de novembro de 2022

**BRASÍLIA/DF 2024**

## **COMISSÃO DA INFÂNCIA, JUVENTUDE E EDUCAÇÃO (CIJE)**

### **PRESIDENTE**

ROGÉRIO MAGNUS VARELA GONÇALVES - Conselheiro Nacional

### **MEMBROS**

MOACYR REY FILHO - Conselheiro Nacional

ÂNGELO FABIANO FARIAS DA COSTA - Conselheiro Nacional

PAULO CEZAR DOS PASSOS - Conselheiro Nacional

JAIME DE CASSIO MIRANDA - Conselheiro Nacional

RODRIGO BADARÓ ALMEIRA DE CASTRO - Conselheiro Nacional

CÍNTIA MENEZES BRUNETTA – Conselheira Nacional FERNANDO DA

SILVA COMIN – Conselheiro Nacional

IVANA LÚCIA FRANCO CEI – Conselheira Nacional

### **MEMBROS AUXILIARES**

MIRELLA DE CARVALHO BAUZYS MONTEIRO, Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado de São Paulo;

JOÃO LUIZ DE CARVALHO BOTEGA, Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de Santa Catarina; e

MOACIR SILVA DO NASCIMENTO JÚNIOR, Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado da Bahia.

### **MEMBROS DO GT**

LUCAS SACHSIDA JUNQUEIRA CARNEIRO, Promotor de Justiça do Estado de Alagoas - Coordenador;

LUCIANA CANO CASAROTTO, Promotora de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul;

BEATRIZ SPINDLER DE OLIVEIRA LEITE, Promotora de Justiça do Estado do Paraná;

FLÁVIA GOMES CORDEIRO, Promotora de Justiça do Estado do Piauí;

ANA MARIA VILLA REAL FERREIRA RAMOS, Procuradora Regional do Trabalho;

RENATA VIEIRA CARBONEL CYRNE, Promotora de Justiça do Estado do Rio de Janeiro; e

ÍGOR MIRANDA DA SILVA, Procurador da República.

### **SECRETÁRIA DO GT**

PATRÍCIA DE MOURA POLI DOS SANTOS, Servidora do CNMP



## SUMÁRIO

|  |    |
|--|----|
| 1. INTRODUÇÃO.....   | 4  |
| 2. DIAGNÓSTICO .....   | 9  |
| 2.1. CENTROS DE APOIO.....   | 9  |
| 2.2. PROMOTORIAS DE JUSTIÇA LOCAIS .....   | 13 |
| 2.3. GRUPOS DE ATUAÇÃO ESPECIALIZADOS .....                                      | 14 |
| 2.4. PROMOTORIAS DE JUSTIÇA REGIONAIS .....                                      | 15 |
| 2.5. ESTRUTURA DE MEMBROS(AS) E SERVIDORES(AS) DOS MINISTÉRIOS<br>PÚBLICOS ..... | 18 |
| 2.5.1. MEMBROS(AS) .....   | 18 |
| 2.5.2. SERVIDORES(AS) .....  | 18 |
| 2.5.3. APERFEIÇOAMENTO E PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO .....                          | 21 |
| 2.5.4. CRITÉRIOS CORREICIONAIS .....   | 22 |
| 3. MINISTÉRIOS PÚBLICOS FEDERAL E DO TRABALHO NA TEMÁTICA DA EDUCAÇÃO<br>.....   | 23 |
| 4. CONCLUSÃO .....   | 25 |

## 1. INTRODUÇÃO

O direito fundamental à educação como o conhecemos, vale dizer, gratuito, para todos e todas, obrigatório dos quatro aos dezoito anos incompletos e com garantia de padrão de qualidade é uma conquista recente da sociedade brasileira e tem seu grande marco regulatório na Constituição Federal de 1988. Como implementá-lo num país com dimensões continentais, imensas desigualdades sociais e grandes assimetrias entre suas diversas regiões tem sido um desafio permanente para gestores(as) nos mais diversos níveis da federação. Por outro lado, não menos desafiador é o papel dos órgãos de controle e a sua forma de atuação com a eficácia necessária para garantir a efetivação desse direito, diante do dinamismo da realidade, e com questões que ultrapassam, e muito, o mero formalismo jurídico.

Questões cruciais para a garantia de um direito à educação de qualidade, como a responsabilização em caso de descumprimento de metas dos diversos planos – nacional, estaduais e municipais –, e a efetiva implantação do sistema nacional de educação com a regulamentação do regime de colaboração ainda estão presentes apenas em um plano quase exclusivamente teórico.

Não parece necessário enfatizar a importância de uma educação de qualidade para o desenvolvimento sustentável do país, mas apenas para dar uma dimensão do tamanho dessa política pública basta lembrar que o Brasil tem hoje mais de 47 milhões de estudantes matriculados na educação básica, quase  $\frac{1}{4}$  da população do país<sup>1</sup>. No plano orçamentário, para além da vinculação constitucional da aplicação de pelo menos 18% da receita da União e 25% da receita dos Estados e dos Municípios na manutenção e desenvolvimento do ensino, somente o FUNDEB, uma das fontes de financiamento da educação, distribuiu no último quadrimestre de 2023 mais de duzentos e sessenta bilhões de reais aos entes federados.<sup>2</sup>

E, não obstante todos os recursos públicos envolvidos, apenas 5% dos estudantes terminam o ensino médio na rede pública com aprendizado considerado

---

<sup>1</sup> Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/educacao/noticia/2023-02/censo-escolar-matriculadas-na-educacao-basica-cresceram-em-2022>.

<sup>2</sup> Disponível em: <https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/novas-estimativas-de-receitas-dos-fundeb-de-2023-sao-publicadas-confira-os-valores>

adequado em matemática<sup>3</sup>, e o Brasil segue nas últimas posições do PISA: no ranking de 2022, entre 81 participantes, o país ocupava a 65<sup>a</sup> posição em matemática, 52<sup>a</sup> em leitura e 62<sup>a</sup> em ciências<sup>4</sup>. Sob outro ângulo, estima-se que a atuação deficitária dessapolítica pública gere ao país uma perda de duzentos e quatorze bilhões por ano apenasem decorrência da evasão escolar<sup>5</sup> – que corresponde apenas a uma das dimensões do direito à educação, na sua tríade acesso, permanência e aprendizagem –, sem contar a perda de uma perspectiva de futuro para milhões de crianças e adolescentes fora da escola.

Incumbido da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, como ampliar a capacidade de atuação do Ministério Público e a fiscalização eficiente em tão importante e prioritária matéria, uma das raras convergências quando se trata de definição do que, afinal, é prioridade em nossa sociedade?

Os avanços insuficientes e os resultados insatisfatórios da política de educação no Brasil demandam do Ministério Público uma atuação cada vez mais especializada, proativa e resolutiva. Mas como a instituição tem se estruturado para enfrentar este desafio?

No âmbito da Comissão da Infância, Juventude e Educação, pela Portaria CNMP-PRESI n° 338 de 17 de novembro de 2022, com atualização dada pela Portaria CNMP-PRESI N° 195 de 22 de maio de 2023, foi criado um Grupo de Trabalho (GT) com a finalidade de diagnosticar a atuação dos ramos e unidades do Ministério Público brasileiro na defesa do direito à educação, de modo a catalogar as principais demandas, desafios, eventuais falhas e carências (físicas, estruturais e institucionais), que permitam o desenvolvimento de ações voltadas ao seu aprimoramento.

Para a realização do referido diagnóstico, houve a elaboração de um formulário eletrônico enviado a todas as unidades do Ministério Público brasileiro, o que

---

<sup>3</sup> Disponível em: <https://g1.globo.com/educacao/noticia/2022/11/30/so-5percent-terminam-ensino-medio-publico-com-aprendizado-adequado-em-matematica-aponta-estudo.ghtml>.

<sup>4</sup> Disponível em: <https://g1.globo.com/educacao/noticia/2023/12/05/ranking-da-educacao-brasil-esta-nas-ultimas-posicoes-no-pisa-2022-veja-notas-de-81-paises-em-matematica-ciencias-e-leitura.ghtml>.

<sup>5</sup> Disponível em: <https://www.insper.edu.br/conhecimento/politicas-publicas/evasao-escolar-gera-perda-de-r-214-bilhoes>.

possibilitou o detalhamento da sua estrutura organizacional, além da catalogação das informações em 5 (cinco) grandes grupos de dados: a) Centros de Apoio; b) Promotorias de Justiça ou Ofícios locais; c) Grupos de Atuação Especializados; d) Promotorias de Justiça ou Ofícios Regionais; e, e) Estrutura Geral. Exemplos das informações reunidas incluem o número de membros(as), servidores(as), apoio técnico, critérios correicionais, estruturas e práticas de aprimoramento e boas práticas(projetos, planejamento estratégico etc.). A coleta de dados foi iniciada em 31 de setembro de 2023, com o envio de ofício contendo o *link* do formulário virtual, com prazo de resposta de 30 dias.

Após a conclusão da fase inicial e a análise dos dados colhidos, deu-se início a uma segunda etapa do diagnóstico, a qual envolveu a aplicação de um novo questionário às unidades do Ministério Público cujas estruturas organizacionais demonstraram, em um ou mais aspectos, serem mais eficazes para o enfrentamento dos desafios impostos à atuação na matéria da educação<sup>6</sup>. Com isso, buscou-se catalogar os progressos observados na atuação institucional em defesa do Direito à Educação, de modo que possa servir de embasamento para os estudos e proposições do GT.

Nesse ponto, importante frisar que os ramos do Ministério Público da União com atribuição na área da educação (MPT e MPF) também foram ouvidos quanto as suas estruturas para mais eficaz atuação. Entretanto, diante das especificidades de cada um de tais ramos, as respostas não foram computadas nesse momento, ficando os números apresentados restritos aos Ministérios Públicos Estaduais, a fim de que pudessem ser mais facilmente comparados. A apresentação dos dados coletados relativos aos Ministérios Públicos Federal e do Trabalho se dará em tópico próprio.

O exame dos critérios de distribuição de atribuições e da criação de órgãos encarregados da defesa da educação não se restringiu apenas aos aspectos quantitativos e demográficos. Foram levadas em consideração, sobretudo, as particularidades inerentes à atuação efetiva do Ministério Público brasileiro, tal como exigido pelas características próprias do direito educacional. Nesse sentido, foram

---

<sup>6</sup> Ministérios Públicos dos Estados do Rio de Janeiro, São Paulo, Minas Gerais, Tocantins e Rio Grande do Sul.

adotados parâmetros de verificação funcionais, notadamente: a) a distinção entre atribuições cumulativas ou exclusivas; b) sistematização das atribuições metaindividuais (sejam difusas, coletivas ou individuais homogêneas) ou individuais; c) atribuições locais (por comarca) ou regionais; d) a sistematização de atos institucionais de criação de órgãos ou definição de atribuições; e) a distinção dos critérios de distribuição das atribuições respectivas; f) o sopesamento da estrutura global em comparação àquela destinada aos órgãos de apoio (CAOs) e de execução, em seus diversos níveis e entrâncias, com atribuições específicas na defesa da educação.

O diagnóstico viabilizará um olhar mais profundo em relação às condições indispensáveis para aprimorar o desempenho do Ministério Público Brasileiro na defesa e garantia do direito à educação, permitindo a construção e a proposição de um cenário com a estrutura mínima para atuação efetiva e resolutiva, além da catalisação das boas práticas e das melhores experiências de atuação de órgãos de execução e de apoio.

## **Data do Relatório: 03/11/2023**

Ministérios Públicos que responderam ao formulário de diagnóstico:

Ministério Público do Estado de Sergipe | MPSE

Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte | MPRN

Ministério Público do Estado do Tocantins | MPTO

Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul | MPRS

Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul | MPMS

Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro | MPRJ

Ministério Público do Estado do Acre | MPAC

Ministério Público do Estado do Alagoas | MPAL

Ministério Público do Estado do Piauí | MPPI

Ministério Público do Estado do Amazonas | MPAM

Ministério Público do Estado do Paraná | MPPR

Ministério Público do Estado de Mato Grosso | MPMT

Ministério Público do Estado do Pará | MPPA

Ministério Público do Estado de Goiás | MPGO

Ministério Público do Estado de Santa Catarina | MPSC

Ministério Público do Estado da Bahia | MPBA

Ministério Público do Estado de Rondônia | MPRO

Ministério Público do Estado da Paraíba | MPPB

Ministério Público do Distrito Federal e Territórios | MPDFT

Ministério Público do Estado do Ceará | MPCE

Ministério Público do Estado do Espírito Santo | MPES

Ministério Público do Estado de Pernambuco | MPPE

Ministério Público do Estado do Amapá | MPAP

Ministério Público do Estado de São Paulo | MPSP

Ministério Público do Estado de Roraima | MPRR

Ministério Público do Estado de Minas Gerais | MPMG

Ministério Público do Estado do Maranhão | MPMAMinistério

Público do Trabalho | MPT

Ministério Público Federal | MPF

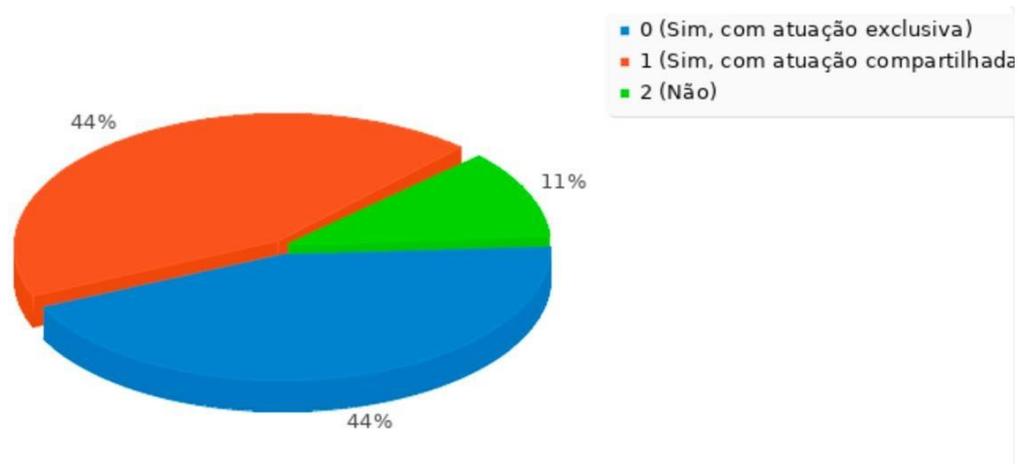
## 2. DIAGNÓSTICO

### 2.1. CENTROS DE APOIO

A atuação do Ministério Público há muito transcendeu o simples conceito de independência funcional, evoluindo para o que se denomina de "independência funcional informada". Nesse contexto, os Centros de Apoio desempenham um papel vital na perspectiva de especialização da atuação do Ministério Público brasileiro. A relevância dos Centros de Apoio não se limita apenas ao suporte prestado aos órgãos de execução que, não raras vezes, possuem acumulação de atribuições (principalmente órgãos de execução de entrâncias iniciais). Ela também se estende à função crucial na articulação entre os diversos órgãos e instituições que atuam perante, ou compõem, de alguma forma, os sistemas de ensino em seus diversos aspectos. Os Centros de Apoio, na prática, acabam tornando-se atores determinantes na identificação de desafios sistêmicos que requerem uma abordagem estratégica, seja entre órgãos especializados na promoção da educação, ou entre estes e àqueles com atribuições em outras áreas (como patrimônio público, infância e juventude, saúde, etc.).

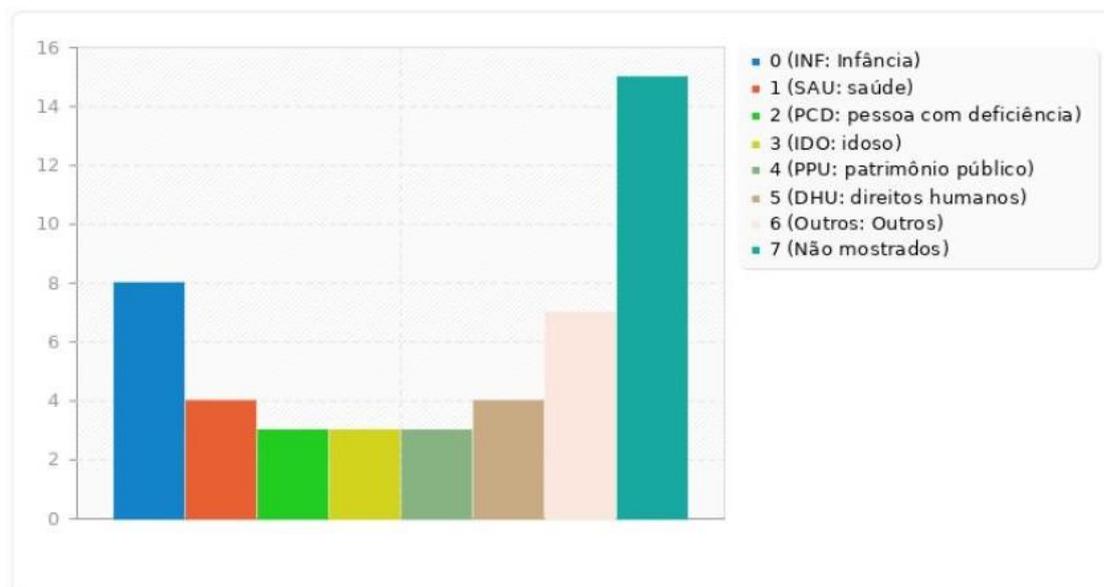
No entanto, e em que pese toda a relevância de tal estrutura administrativa, o diagnóstico demonstra que somente **44,44%** dos Ministérios Públicos Estaduais contam com Centros de Apoio especializados com dedicação exclusiva na defesa e garantia do direito à educação, enquanto **44,44%** do total possui Centros de Apoio com atribuições compartilhadas. O cenário atual torna-se ainda mais alarmante ao se constatar que **11,11%** dos Ministérios Públicos não possuem Centros de Apoio com especialização na área.

**Figura 1 – 1) Existe(m) Centro(s) de Apoio especializado(s) na área do Direito Educacional?**



Verificou-se, ainda, que existe potencial falha na estruturação de tais Órgãos de Apoio, pois, ainda que possuam alguma especialização em direito educacional, também atuam em outras frentes, muitas vezes abrangendo uma variedade de áreas que pouco guardam relação com o direito à educação, o que acaba por prejudicar a atuação propriamente dita. Notavelmente, **14,81%** desses Centros de Apoio compartilham suas atribuições com a área da Saúde, **11,11%** com a Defesa do Idoso, **11,11%** com a Defesa da Pessoa com Deficiência e/ou Patrimônio Público, **14,81%** com Direitos Humanos, sendo que muitos deles também abrangem temas como Execução de Medidas Socioeducativas, Consumidor, Defesa da Mulher, Assistência Social, entre outros.

**Figura 2 – 1.1) Em caso de existência de Centro(s) de Apoio com atribuição compartilhada/cumulativa com outros temas, quais são esses temas?**



A superposição de atribuições, principalmente quando desvinculadas das especificidades inerentes à atuação respectiva, compromete a eficiência na proteção e promoção dos direitos educacionais, tornando imperativa a revisão das atribuições dos Centros de Apoio para garantir a otimização das funções de apoio, articulação e coordenação. A comparação empírica de dados de atuação entre Centros de Apoios dos Ministérios Públicos é a chave para a análise da importância da especialização como forma de otimização da atuação ministerial, e isso fica ainda mais claro do exame dos dados da segunda etapa do diagnóstico.

Ao completar a segunda etapa do diagnóstico e ao serem indagados sobre a percepção resultante da especialização dos CAOs em relação ao aumento das demandas específicas de direito educacional, os Ministérios Públicos foram unânimes em reconhecer não apenas o acréscimo quantitativo das demandas, mas também o aumento na diversidade e na profundidade técnica/complexidade dessas atuações. Como exemplo, cita-se a resposta dada pela coordenadora do Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Justiça de Defesa da Educação do Ministério Público de Minas Gerais, Promotora de Justiça Ana Carolina Zambom, uma amostra importante de diagnóstico diante da recente especialização do Centro de Apoio:

O CAO identificou aumento perceptível nas demandas. Tanto no número total das atividades quanto na diversidade dos temas tratados e da variedade de atividades exercidas. E essa tendência de crescimento nos atendimentos permanece no corrente ano. Passamos de 212 registros por assunto no ano de 2022, para 697 registros por assunto em 2023. Na percepção do CAO a especialização foi bastante pedagógica para o trabalho dos Promotores de Justiça. A temática passou a ser conhecida dos Membros que agora buscam aprimorar sua atuação, apesar de ainda existir uma certa preponderância da atuação individual para a solução dos problemas.

Segundo apurado, o aumento de demandas, após a criação dos Centros de Apoio especializados, ocorreu de forma gradual e com etapas distintas quanto à natureza das solicitações de apoio por parte dos órgãos de execução: uma primeira fase com maior número de pedidos de apoio para fins de mera solução de dúvidas, e uma segunda fase com solicitações de apoio mais embasadas em um entendimento mais aprofundado sobre o direito à educação e as políticas públicas a ele relacionadas.

No mesmo sentido foram os dados trazidos pelo Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Tutela Coletiva de Proteção à Educação do Ministério Público do Rio de Janeiro nas informações prestadas pelo Coordenador, Promotor de Justiça André Santos Navega, que acrescentou, ainda, a importância da especialização do Centro de Apoio para o fomento de atuações coordenadas. Transcreve-se a resposta ao questionamento sobre a percepção do aumento de demandas específicas de direito educacional após a criação do CAO:

Sim, houve aumento da demanda externa, principalmente por meio das notícias recebidas através da Ouvidoria do MPRJ.

O Centro de Apoio induz linhas estratégicas de atuação específicas sobre direito educacional, o que se materializa através da proposição de atuação coordenada [...]

Os efeitos da atuação especializada também se manifestaram na segunda fase do diagnóstico, principalmente na abordagem preventiva. Destaca-se a percepção do ganho de proximidade com os diversos atores da gestão, fiscalização e normatização educacional, e com as comunidades escolares. Isso possibilitou uma identificação ágil das causas estruturais de eventuais falhas nos serviços educacionais, resultando na redução do tempo de resposta das ações ministeriais e na minimização da necessidade de recorrer à judicialização. Além disso, permitiu um acompanhamento abrangente do planejamento estratégico governamental a curto, médio e longo prazo, contribuindo para a participação na definição de políticas públicas preventivas, eficientes e transparentes, conforme se verifica das respostas dadas pelos Ministérios Públicos do Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Minas Gerais e Tocantins.

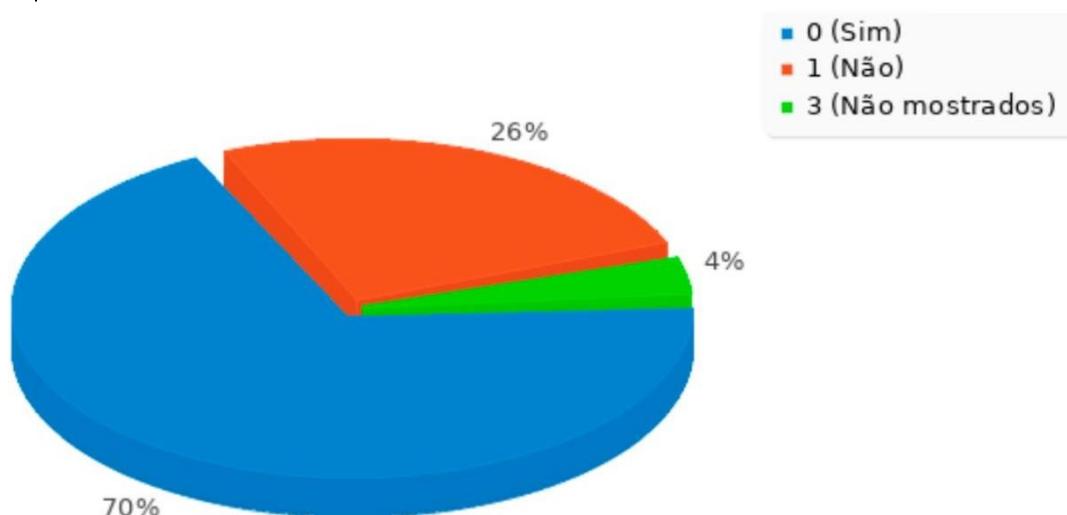
## **2.2. PROMOTORIAS DE JUSTIÇA LOCAIS**

Em **66,67%** dos Ministérios Públicos existem Promotorias de Justiça locais identificadas com

atribuição específica na área da educação, sendo 51 em Capitais, 9 em comarcas com mais de 300 mil habitantes, 48 em comarcas mais até 200 mil habitantes e 270 em Comarcas com até 100 mil habitantes. Em **29,63%** dos Ministérios Públicos, entretanto, os órgãos de execução locais têm atribuições cumulativas.

O diagnóstico chama a atenção pelo fato de que, em **25,93%** dos casos, não há sequer ato normativo geral regulamentando as atribuições e atividades dos(as) membros(as) com atuação específica na área da educação. Em aproximadamente um quarto dos entes, a atuação na defesa da educação é tratada, portanto, como atribuição residual, o que denota ausência de atenção institucional na temática.

**Figura 3 – 7) Existe ato normativo geral regulamentando as atribuições e atividades do promotor e promotora de justiça com atuação específica da Educação?**



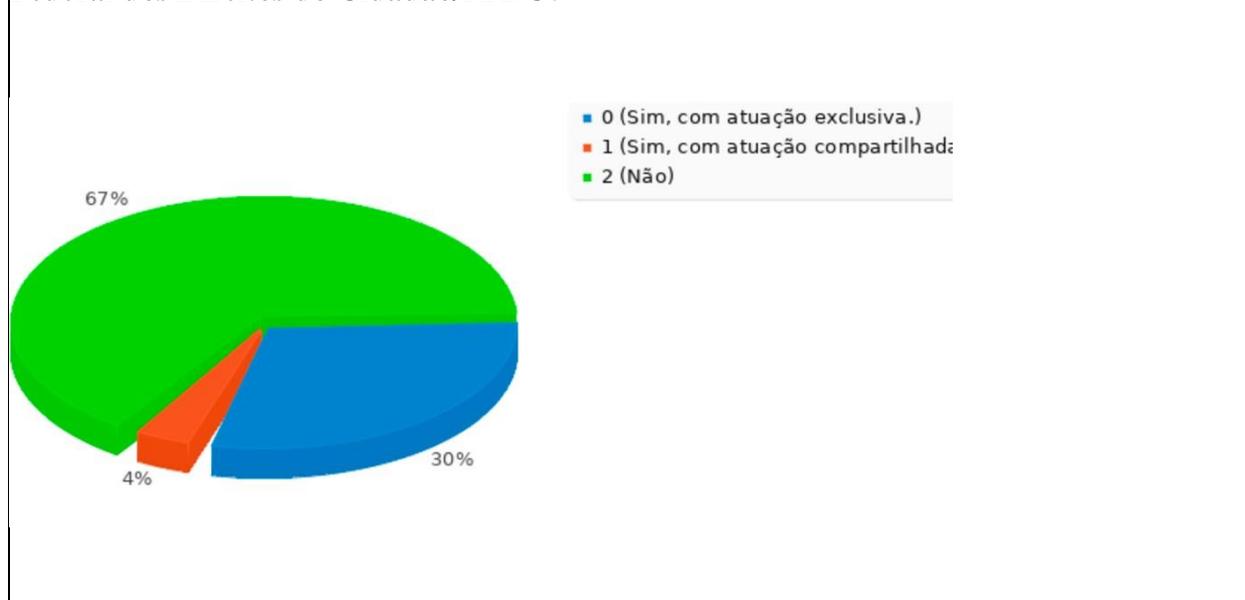
Foram catalogados todos os atos normativos existentes.

### 2.3. GRUPOS DE ATUAÇÃO ESPECIALIZADOS

Em **29,63%** dos Ministérios Públicos existem Grupos de Atuação Especializados (GAE) - órgãos que geralmente combinam funções de apoio e execução

– com atuação exclusiva na área da educação. Por outro lado, **66,67%** não possuem Grupos de Atuação Especializados. Em **3,70%** dos Ministérios Públicos, há Grupo de Atuação com atribuição compartilhada com as matérias de Infância e de Consumidor.

**Figura 4 - 8) Existem Grupos de Atuação Especializados na área da educação no Estado (por designação do Procurador-Geral de Justiça) ou com atuação nacional por designação do Procurador-Geral da República, Câmara de Coordenação e Revisão ou Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão/PFDC?**



Os Grupos de Atuação Especializados com atuação exclusivamente metaindividual (25,93% dos casos) e com atribuição individual cumulada com metaindividual (7,41% das hipóteses) estão, na sua grande maioria (89%), nas capitais.

Os critérios utilizados para fins de criação dos GAEs e as principais atividades desenvolvidas também foram objeto de levantamento. A viabilização de uma ação conjunta, organizada e eficaz para a efetividade do direito à educação garantido pelo ordenamento jurídico, em apoio às Promotorias de Justiça locais, foi apontada como critério pelo Estado de São Paulo. Aspectos como o volume de demandas, atuação específica decorrente de projetos ou de demandas sazonais e a necessidade de

regionalização da atuação também foi o critério de criação indicado por outros Ministérios Públicos. Os atos de criação foram, também, devidamente catalogados.

O Ministério Público de São Paulo, diante da estrutura de seu Grupo de Atuação Especial de Educação, o GEDUC, foi ouvido na segunda etapa do diagnóstico. Quanto à percepção sobre o aumento de demandas, o Coordenador do GEDUC, Promotor de Justiça João Paulo Faustini, apontou que:

O GEDUC foi criado em 2011, ocasião em que todos os procedimentos extrajudiciais de direitos difusos e coletivos da área da educação que tramitavam em São Paulo Capital foram remetidos para o grupo, resultando num acervo inicial de 122 procedimentos. Em um ano de atuação do GEDUC, 100 procedimentos foram arquivados, porém ao final desse período o grupo já tinha em seu acervo 265 procedimentos. Percebeu claramente que a especialização e a criação do órgão aumentaram a demanda, tanto em procedimentos instaurados de ofício quanto por provocação da sociedade. No início o GEDUC recebia demandas de direito individual e coletivo, mas logo no primeiro mês verificou-se que era impossível cumular as duas áreas, razão pela qual a atuação ficou restrita ao direito difuso e coletivo. O GEDUC instaurou mais de 200 procedimentos por ano, e no final de 2013 tinha em seu acervo 679 procedimentos extrajudiciais. Para racionalizar a atuação e ganhar resolutividade, em 2016 o GEDUC criou um programa de atuação com 6 objetivos principais, com algumas metas, priorizando os procedimentos administrativos de acompanhamento de políticas públicas. Mesmo assim hoje o GEDUC tem cerca de 500 procedimentos extrajudiciais tramitando.

Além do aumento expressivo de demandas de direitos difusos, destacou que “na dimensão quantitativa houve uma clara redução da atuação individual em razão da atuação estrutural e coletiva do MP, a partir do GEDUC. Cita como exemplo a judicialização da educação infantil, que foi reduzida a zero na Capital.” Reforçou, por fim, a importância da especialização para temas sensíveis e ainda mais complexos do campo da educação, como financiamento, educação especial, avaliação e progressão continuada, entre outros, a fim de que o Ministério Público deixe de atuar com base no senso comum, expondo a importância do GEDUC para tradução do ordenamento jurídico do campo da educação para aqueles Promotores e Promotoras de Justiça não especializados.

## **2.4. PROMOTORIAS DE JUSTIÇA REGIONAIS**

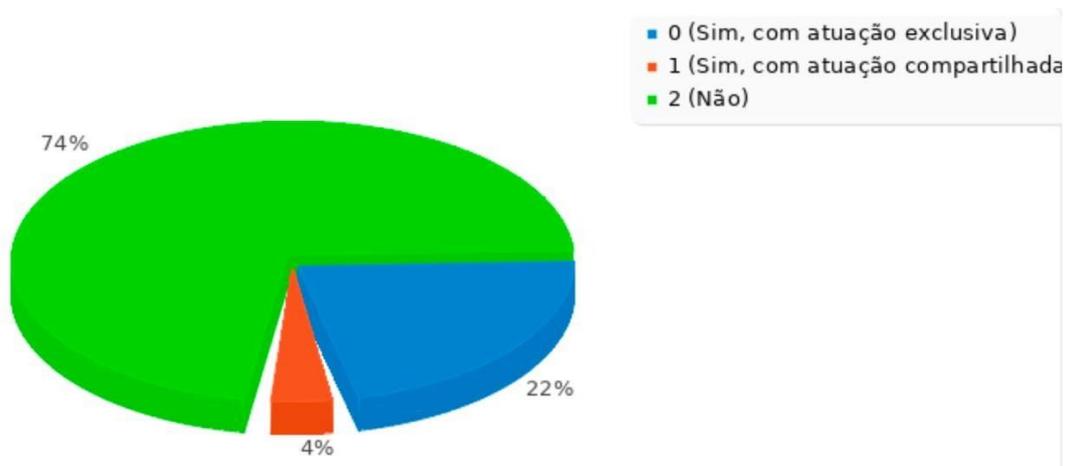
A reconfiguração socioespacial da atuação ministerial, principalmente em áreas onde os direitos dependem de políticas públicas com abrangência estadual e/ou

regional, é uma tendência em todo o Ministério Público brasileiro – o que ocorre como verdadeira imposição da realidade, já que as políticas públicas não se organizam de acordo com a escala do Poder Judiciário, ou seja, em comarcas. Além disso, a regionalização permite especialização temática, qualificando a intervenção do Ministério Público na garantia dos direitos fundamentais e sociais sob sua tutela.

O direito à educação é o exemplo mais proeminente e representativo da necessidade de uma abordagem regionalizada e especializada, dado que envolve institutos que reclamam inevitavelmente uma abordagem que extrapola os limites de uma comarca, como os Sistemas de Ensino (artigo 14 da LDB), Planos Municipais, Estaduais e Nacional de Educação (artigo 214 da CF), a regulamentação da Educação Básica conforme diretrizes comuns (artigo 24 da LDB), os diversos modelos de cooperação entre entes (como no transporte escolar, educação infantil), especialidades nas políticas de financiamento, com destaque para as Políticas Públicas de Abrangência Nacional (PNAE, PNATE), o sistema de financiamento por fundos contábeis (FUNDEB), as diversas previsões constitucionais de repasses de verbas pela União aos entes Federados, entre outros.

Apesar disso, em **74,07%** dos Ministérios Públicos não há Promotorias de Justiça, ou seja, órgãos de execução, com atribuição regionalizada exclusiva na defesa da educação.

**Figura 5 - 14) Existem Promotorias ou escritórios REGIONAIS com atuação específica na área da defesa da educação?**



Segundo o diagnóstico, **22,22%** dos Ministérios Públicos contam com Promotorias de Justiça Regionalizadas com atribuição exclusiva na defesa do direito à educação. Por sua vez, **3,70%** dos Ministérios Públicos têm Promotorias de Justiça Regionalizadas com atribuições cumulativas, nesse caso, com a Infância e Juventude.

Com o objetivo de verificar as consequências práticas decorrentes da atuação funcional especializada já apontada por alguns Ministérios Públicos, ouviu-se o Centro de Apoio Operacional às Promotorias da Infância, Juventude e Educação do Ministério Público de Tocantins, Promotor de Justiça Sidney Fiori Júnior, que, em resposta, apontou os efeitos práticos da atuação especializada após a criação de uma Promotoria de Justiça com atuação regional. Os dados coletados demonstram um aumento na instauração de procedimentos extrajudiciais (ICP, NF, PA e PP).

Conforme apontado, o número de procedimentos instaurados saltou de 232, em 2019 (ano anterior à criação da Promotoria Regional Especializada) para 327 em 2023. A efetividade da atuação foi medida também: a) pelo número de movimentações, que saltou de 147 em 2019, para 1810 em 2023; b) pelo aumento de atendimentos: 367 de atendimentos desde a criação da Promotoria de Justiça; c) pelo aumento na quantidade de inspeções *in loco*; e, d) pelo aumento na realização de seminários, audiências locais e regionais em parceria com promotorias das demais comarcas.

Sobre a relação percebida entre a atuação coletiva e individual após a criação da Promotoria Especializada Regional a resposta foi a seguinte:

Como já era de se esperar, a atuação individual passou a ser um “termômetro” para aferir as demandas coletivas, na medida em que as questões postas nos atendimentos individuais quase sempre sinalizam problemas difusos, a serem resolvidos na esfera da tutela coletiva. A 10ª PJC, conforme experiência adquirida, entendeu que, para ser mais resolutiva a atuação, seria necessário direcionar algumas tratativas individuais para âmbito coletivo, como por exemplo, casos de Busca Ativa escolar e combate a Evasão Escolar, que exigem atuação pontual de cada caso, mas também acompanhamento permanente da política pública, envolvendo a articulação do MP de modo multidisciplinar e interinstitucional com o Executivo, uma vez que envolve temas como o combate ao trabalho infantil, política de transporte escolar, campanhas de orientação sobre a importância da educação, articulação com o Conselho Tutelar, escola e demais órgão do Executivo, como Secretarias de Saúde. Portanto, muitas demandas saem da atuação individual e adentram ao planejamento da promotoria como meta de acompanhamento permanente da promotoria em relação a determinada política pública.

O aumento de demandas gerado, naturalmente, pela especialização, conforme apresentado pelo Ministério Público do Estado de Tocantins, resultou num aprofundamento técnico das demandas e na atuação preventiva e articulada com toda a rede de educação.

O critério de definição das atribuições de cada Promotoria Regional é variado entre exclusivamente metaindividual ou com atribuições, também, individuais. Os atos de criação e definição de funções foram devidamente reunidos e catalogados.

## **2.5. ESTRUTURA DE MEMBROS(AS) E SERVIDORES(AS) DOS MINISTÉRIOS PÚBLICOS**

### **2.5.1. MEMBROS(AS)**

No âmbito dos Ministérios Públicos Estaduais, existem, somados, **685** cargos para membros e membras com atribuição específica (mas não exclusiva) na defesa da educação prevista expressamente em ato normativo. Desses, apenas **55** Promotores e Promotoras de Justiça têm atuação exclusiva na defesa do direito à educação, o que corresponde somente a 8% de todos os cargos com atribuição específica. Portanto, **92%** dos(as) membros(as) com atribuição na área da educação cumulam suas funções com outras atribuições. Ademais, dentre os 685 cargos existentes para membros(as) com atribuição específica, **102** não estavam providos no momento da pesquisa.

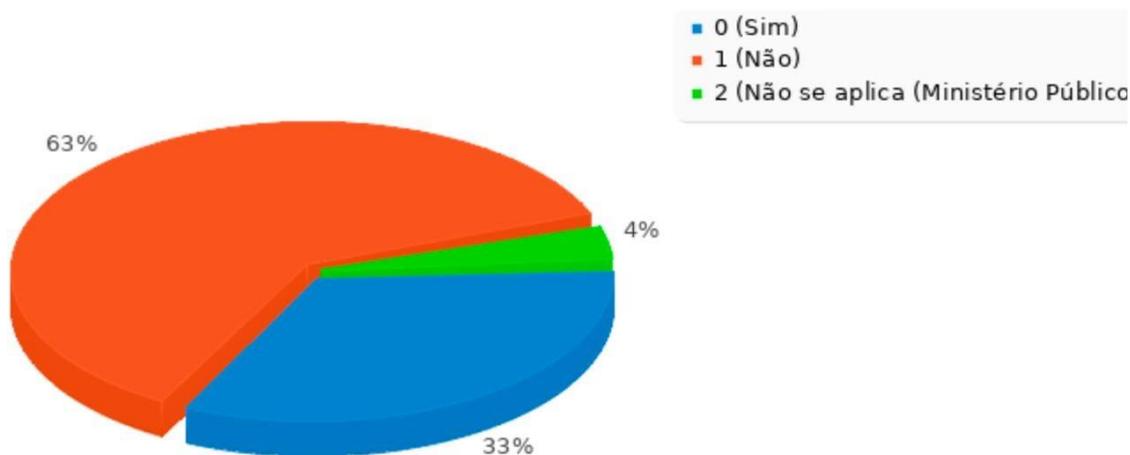
A atuação em segunda instância também foi objeto de coleta de dados e **a ausência de atuação especializada exclusiva é absoluta**. Não existem no Ministério Público Brasileiro Procuradores e Procuradoras de Justiça com atuação exclusiva na área da educação. Toda a atribuição na defesa e na garantia do direito à educação perante os Tribunais de Justiça, em todos os Ministérios Públicos, é distribuída e exercida de forma cumulativa entre 119 Procuradores e Procuradoras de Justiça que têm atribuição específica, mas não exclusiva, na área da educação (ou de forma residual nos Estados em que não há nem sequer atribuição específica em educação nas Procuradorias de Justiça).

### **2.5.2. SERVIDORES(AS)**

Pelos dados coletados, apenas **73** técnicas e técnicos administrativos e **250** analistas/assessores(as) jurídicos atuam exclusivamente nas promotorias/ofícios comatribuição na defesa da educação em todo o país.

O número reduzido afeta principalmente a atuação estratégica e regionalizada, uma vez que **62,96%** dos Centros de Apoio, com atribuição exclusiva ou não na defesa e garantia do Direito à Educação, não possuem equipes técnicas multidisciplinares.

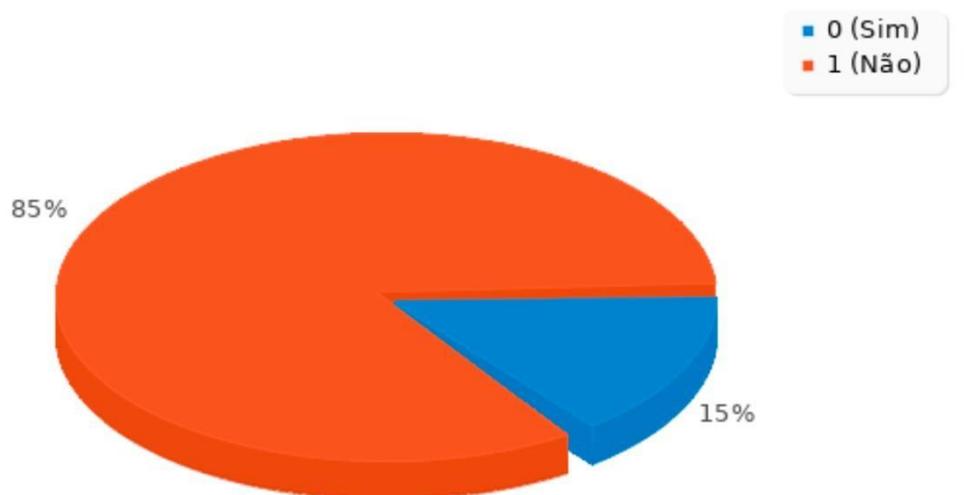
**Figura 6 - 29) Os Centros de Apoio com atribuição na defesa da educação (com atribuição exclusiva ou não), possuem equipes técnicas multidisciplinares exclusivas?**



Em todo o país, as equipes multidisciplinares existentes nos **33,33%** dos Centros de Apoio com atribuição exclusiva ou não na defesa e garantia do Direito à Educação são compostas por: **4 assistentes sociais; 14 pedagogos; 01 profissional de letras; 1 psicólogos; 1 nutricionista.**

A realidade nas promotorias/ofícios/grupos especializados com atribuição na defesa da educação, com atribuição exclusiva ou não na defesa e garantia do Direito à Educação não é diferente: **85,19%** não possuem equipes técnicas exclusivas.

**Figura 7 – 31) As promotorias/ofícios/grupos especializados com atribuição na defesa da educação, com atribuição exclusiva ou não, possuem equipes técnicas exclusivas?**



Naquelas onde há equipes técnicas, **14,81%** dos casos, existem, somando todos as respostas, **02** assistentes sociais, **02** pedagogos e **01** psicólogo. Esse é o número total de profissionais multidisciplinares atuando exclusivamente em órgãos de execução do Ministério Público em todo o país.

Nos locais onde inexistente equipe técnica exclusiva, **59,26%** contam com núcleo de apoio técnico para o atendimento da demanda, em regra vinculados às Procuradorias-Gerais de Justiça (ou seja, um núcleo para toda a instituição). Portanto, **25,93%** das promotorias/ofícios/grupos especializados com atribuição na defesa da educação não dispõem de nenhuma equipe técnica, seja exclusiva ou compartilhada em um núcleo de assessoramento técnico.

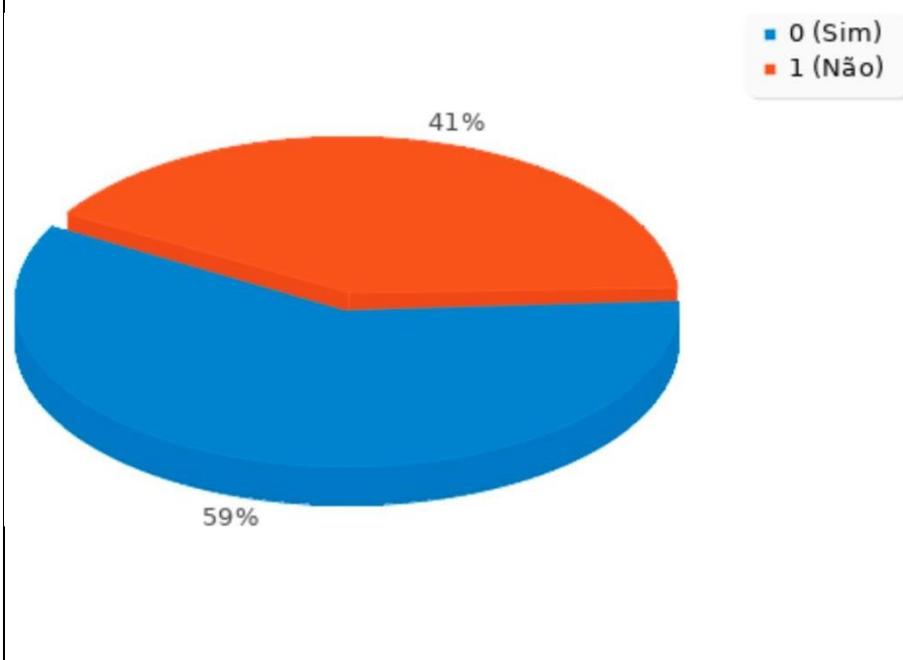
Nos Ministérios Públicos que participaram do diagnóstico existem **81** pedagogos e **1098** profissionais técnicos multidisciplinares de outras áreas, o que evidencia a falta de priorização na alocação desses(as) servidores(as) para os órgãos de execução e de apoio destinados à defesa do direito à educação.

Por fim, na segunda etapa do diagnóstico, todos os Ministérios Públicos ouvidos apontaram a importância de uma estrutura mínima que conte, também, com equipe multidisciplinar, já que a interdisciplinaridade é uma das marcas da atuação natutela do direito à educação

### 2.5.3. APERFEIÇOAMENTO E PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

40,74% dos Ministérios Públicos não ofertam, por suas Escolas Superiores ouCEAF, cursos de aperfeiçoamento na área do direito à educação.

**Figura 8 - 35) Existem cursos de aperfeiçoamento na área do direito à educação ofertados pela Escola Superior ou CEAF?**



Com relação à existência de metas/objetivos específicos de defesa do direito à educação no planejamento estratégico do Ministério Público, a realidade é diferente, pois **89,89%** declararam ter planos específicos para essa área de atuação. Do mesmo modo, em **85,19%** dos Ministérios Públicos existem projetos/programas institucionais específicos de defesa do direito à educação. Não obstante a relevância dos projetos institucionais e das previsões nos respectivos planejamentos estratégicos, **esses dados contrastam com a realidade institucional constatada neste diagnóstico, diante da necessidade de estrutura mínima adequada à concretização projetos e do alcance dos objetivos estratégicos.**



#### **2.5.4. CRITÉRIOS CORREICIONAIS**

Em **11,11%** dos Ministérios Públicos as correições ordinárias realizadas pela Corregedoria-Geral não contemplam a atuação finalística de defesa do direito à educação na sua avaliação. As formas de avaliação correicional daqueles 88,89% dos Ministérios Públicos que abordam a temática em suas correições foram devidamente catalogadas. É importante ressaltar que não foram analisados os critérios qualitativos das correições, o que demandaria estudos mais aprofundados.

### 3. MINISTÉRIOS PÚBLICOS FEDERAL E DO TRABALHO NA TEMÁTICA DA EDUCAÇÃO

Os dados apresentados pelo Ministério Público Federal demonstram que, a despeito do alcance nacional da instituição, o grau de especialização de Ofício na temática educacional ainda é baixo, com estratégia definida mediante atuação descentralizada por procuradores da República atuantes junto às Seções e Subseções Judiciárias – no total, são mais de 800 membros no primeiro grau da carreira – com o apoio de Grupos de Trabalho do 1ª Ofício da Câmara de Coordenação e Revisão (1ª CCR), da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão e do 6ª Ofício da Câmara de Coordenação e Revisão (6ª CCR).

Como órgãos de coordenação e integração observa-se estruturas formadas por grupos de trabalho, subgrupos temáticos, relatorias especiais, membros focalizadores, grupos de estudos com projetos finalísticos relacionados ao direito de educação. Destacam-se: a) **1ª Câmara de Coordenação e Revisão**; a.1) FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação; a.2) Proinfância – Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Ensino Infantil; a.3) PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar; a.4) MPEduc – Projeto Ministério Público pela Educação, busca fazer um diagnóstico dos principais problemas enfrentados na localidade, construindo, de forma coletiva e democrática, possíveis soluções para as dificuldades identificadas, com os seguintes eixos: a.5) PAR – Plano de Ação Articulada; a.6) MEC – Escola de Horário Integral – incremento da política de horário integral; a.7) FUNDEB – folha de pagamento dos professores e profissionais da educação na unidade escolar; a.8) conectividade das escolas; b) **Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC)**; b.1) Grupo de Trabalho Educação e Direitos Humanos; b.2) Grupo de Trabalho Pessoas com Deficiência; e, c) **6ª Câmara de Coordenação e Revisão**: c.1) Grupo de Trabalho Educação Indígena.

No que tange à estrutura de apoio pericial à atuação de Procuradores da República na área da educação, o Ministério Público Federal conta com 50 peritos de especialidades diversas, lotados na Assessoria Nacional de Perícia em Meio Ambiente. Na Assessoria Nacional de Perícia em Economia e Contabilidade há mais 33 peritos, que podem contribuir para atividades como serviço de pesquisa de preços (alimentação

escolar, transporte); e engenharia civil para serviços relacionados a obras de unidades educacionais, a exemplo do Proinfância. Ainda, 23 peritos de antropologia, especialmente com atuação na temática de educação indígena e tradicional (caiçara, quilombola, cigano). A atuação do Ministério Público do Trabalho (MPT), na condição de defensor dos direitos sociais do trabalho, cinge-se basicamente aos aspectos da contratação irregular dos/as trabalhadores/as da educação – atuação hoje basicamente compartilhada com o MPE, em caso de judicialização – e à saúde e segurança no trabalho, o que envolve inclusive a prática de assédio moral organizacional no âmbito das escolas. Quanto ao ambiente do trabalho, vale o destaque da atuação conjunta quanto ao “Projeto Sede de Aprender”.

Quanto à estrutura, o Ministério Público do Trabalho, em unidades de médio e grande porte, é dividido, em regra, nas unidades da capital (sedes), em dois ou três núcleos, a depender da região, envolvendo os seguintes temas: a) meio ambiente do trabalho; b) discriminação, trabalho infantil e trabalho escravo; e c) fraudes trabalhistas, irregularidades na administração pública, promoção da liberdade sindical e trabalho portuário e aquaviário. Nas unidades menores, em que há menor lotação de membros/as, nem sempre é possível implementar essa divisão.

## 4. CONCLUSÃO

A atuação do Ministério Público na defesa e garantia do direito à educação, dada a sua natureza multifacetada e a complexidade estruturante das demandas, que vão além da aplicação estrita da lei a casos específicos, reivindica um olhar especializado, uma verdadeira mudança de perspectiva, de paradigma. A ausência de especialização para a ponderação dessas particularidades, que deveriam e são àquelas esperadas pelo Ministério Público almejado pela Constituição de 1988, pode acarretar problemas relacionados aos impactos da atuação, devido à carência de compreensão sobre o processo de formulação de políticas públicas educacionais e à fragilidade na interação dos órgãos do sistema de justiça com o campo educacional.

Dado o protagonismo do Ministério Público no processo de fiscalização e judicialização das políticas educacionais, a ampliação das estruturas existentes e a sua especialização são medidas necessárias para subsidiar a atuação resolutiva numa realidade educacional cujo debate não deve se restringir apenas aos aspectos técnicos e processuais, mas abranger as dimensões sócio-históricas e político-econômicas da educação brasileira. É necessário que o Ministério Público abandone o controle meramente formal, reativo e puramente repressivo de agentes públicos e de políticas públicas, para avançar para uma atuação preventiva, proativa e que possa controlar os resultados alcançados com a aplicação dos recursos públicos, garantindo a qualidade da prestação do serviço educacional e a plena concretização deste direito fundamental.

No campo da educação, é preciso ressaltar, isso se faz não só com estrutura, conhecimento técnico-jurídico e especialização – que são condições necessárias, mas não suficientes para a atuação constitucionalmente adequada do Ministério Público. É fundamental também estar em contato direto com a realidade das escolas, estabelecer uma relação de proximidade com a comunidade escolar, com movimentos sociais e com a academia, e fomentar o diálogo institucional com os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, além dos Tribunais de Contas, Defensorias Públicas e a advocacia. São necessários proatividade, planejamento e visão estratégica, mas também humildade para reconhecer que sem uma atuação horizontal e em rede o Ministério Público não conseguirá sozinho garantir a plena concretude do direito à educação em todo o país.

O diagnóstico demonstra que o Ministério Público Brasileiro, não obstante os mais de 35 anos da Constituição Federal, ainda está em fase inicial de especialização de sua atuação quanto à política educacional, empregando uma variedade de estratégias para fortalecer e otimizar a sua capacidade funcional. Isso depende da aplicação de técnicas e critérios de estruturação de órgãos de apoio/coordenação e de execução, com articulação entre atuação individual, coletiva e, bem assim, da criação de arranjos organizacionais distintos de atribuições regionalizadas dentro de cada Ministério Público. Sem embargo de avanços pontuais, percebe-se uma falta de priorização sistêmica da atribuição na área da educação – muitas vezes ainda vista como um apêndice da área da infância e juventude – que corresponda ao tamanho (empessoas e recursos envolvidos) e à importância da temática. Do mesmo modo, a realidade dos quadros técnicos e multidisciplinares voltados à atuação na área deixam clara a precariedade dos subsídios necessários à atuação integral, nas suas diversas dimensões, para uma atuação finalística efetiva.

A realidade apontada pelos dados levantados demonstra uma atuação ministerial desconexa de uma performance institucional estratégica com vistas a uma real transformação social e para a garantia do núcleo mínimo do direito fundamental à educação. Pelo contrário, demonstra um Ministério Público ainda sem perspectiva funcional de evolução social de médio e longo prazo decorrente da relação entre efetivação do direito à educação e o fortalecimento da democracia, a redução das desigualdades social, racial e de gênero, a diminuição da violência, a melhoria das perspectivas de saúde, emprego etc., e o próprio desenvolvimento sustentável do país, com justiça social.

Também sob uma ótica de controle em curto prazo, há a necessidade de incremento e fortalecimento da atuação do Ministério Público nesta política pública que reclama a aplicação de parcela considerável do orçamento. Apesar dos investimentos realizados, o Brasil amarga o fim do prazo do Plano Nacional de Educação 2014-2024, instituído pela Lei Federal 13.005/2014, com aproximadamente 85% das metas e estratégias descumpridas e, pior, 65% delas em retrocesso<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Balanço do Plano Nacional de Educação. Campanha Nacional pelo Direito à Educação. Disponível em: <https://media.campanha.org.br/acervo/documentos/Balanco-PNE-2023.pdf>.

Somente a título de exemplo, apenas 37,3% das crianças e zero a três anos possuem vaga em creche no país, ao passo que a Meta 1 estabelecia que, até 2024, pelo menos 50% delas frequentassem a educação infantil. Não obstante o objetivo de alcançar o modesto valor de 25% de alunos(as) da rede pública estudando em tempo integral, o Brasil tinha em 2021 15,1% de estudantes nessa situação, enquanto eram 17,6% em 2014, o que representou a perda de mais de um milhão de matrículas em jornada de tempo integral no período. Como se vê, o descumprimento franco e crônico de uma das leis mais importantes da República, que tem assento constitucional (CF, artigo 214), exige do Ministério Público uma atuação estrutural e urgente.

O conjunto de informações coletados pelo Grupo de Trabalho sobre a atuação do Ministério Público na defesa do direito à educação e o momento emblemático da iminência do novo Plano Nacional de Educação reforçam a imediata necessidade de que sejam estruturados novos modelos de atuação para o enfrentamento dos grandes desafios da área, assegurando-se assim a necessária atuação socio-transformadora do Ministério Público brasileiro na defesa do direito fundamental à educação com qualidade social, com a prioridade a ela conferida pela Constituição Federal.

Afinal, como pressagiu Anísio Teixeira cem anos atrás, “só existirá democracia no Brasil no dia em que se montar no país uma máquina que prepara as democracias. Essa máquina é a escola pública”. Mesmo passado um século, a mensagem continua mais atual do que nunca. E se a educação no Brasil não vai bem, o Ministério Público – instituição alçada pelo Constituinte como guardião da democracia e dos direitos fundamentais – está em débito com a sociedade brasileira. Cabe a ele se estruturar para cumprir sua missão constitucional.



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DO CONSELHO  
NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO.**

No uso da atribuição conferida pelo art. 147, inciso I, do Regimento Interno do Conselho Nacional do Ministério Público, apresento a Vossa Excelência, em complementação ao diagnóstico realizado pelo Grupo de Trabalho criado pela Portaria CNMP-PRESI nº 338 de 17 de novembro de 2022, apresentado na 2ª Sessão Ordinária de 2024 deste Conselho Nacional do Ministério Público-CNMP, no dia 27/02/2024, proposta de Recomendação versando estabelecer uma estrutura mínima para uma atuação eficaz e resolutiva na defesa do Direito à Educação, além de promover a expansão das melhores práticas e experiências identificadas no Ministério Público brasileiro.

Além disso, encaminho anexa a esta comunicação a justificativa e o texto sugerido por este Conselheiro, rogando a Vossa Excelência que determine as providências cabíveis para a tramitação da presente Proposição, na forma do art. 147 e seguintes do RI/CNMP.

Brasília/DF,

*(Documento assinado digitalmente)*

**ROGÉRIO MAGNUS VARELA GONÇALVES**

Conselheiro Nacional do Ministério Público Presidente da Comissão da  
Infância, Juventude e Educação



## CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

### **JUSTIFICATIVA**

No âmbito da Comissão da Infância, Juventude e Educação, pela Portaria CNMP- PRESI nº 338 de 17 de novembro de 2022, com atualização dada pela Portaria CNMP- PRESI Nº 195 de 22 de maio de 2023, foi criado Grupo de Trabalho (GT) com a finalidade de diagnosticar a atuação dos ramos e unidades do Ministério Público brasileiro na defesa do direito à educação. O resultado do trabalho foi apresentado na 2ª Sessão Ordinária de 2024 deste Conselho Nacional do Ministério Público-CNMP, no dia 27/02/2024, e, após constatar a realidade estrutural de cada Ministério Público, apontou caminhos para o aprimoramento do desempenho do Ministério Público Brasileiro na defesa do direito à educação.

A presente proposta de Recomendação tem como finalidade estabelecer, em continuidade e com esteio no referido diagnóstico, diretrizes estruturais e organizacionais mínimas, a exemplo de outras normativas deste Conselho Nacional do Ministério Público-<sup>1</sup>, a fim de viabilizar uma atuação eficaz e resolutiva pelos membros do Ministério Público na garantia do Direito à Educação, catalisando as boas práticas e as melhores experiências dos órgãos de execução e de apoio ministeriais.

A atuação do Ministério Público na defesa e garantia do direito à educação, dada a sua natureza multifacetada e a complexidade estruturante das demandas, que vai além da aplicação estrita da lei a casos específicos, reivindica um olhar especializado. A ausência de especialização para a ponderação dessas particularidades pode acarretar problemas na atuação, devido à carência de compreensão sobre o processo de formulação de políticas públicas educacionais e à fragilidade na interação dos órgãos do sistema de justiça com o campo educacional.

Dado o protagonismo do Ministério Público no processo de fiscalização e indução das políticas educacionais, a ampliação das estruturas existentes e a sua especialização são

---

<sup>1</sup> Como a Recomendação nº 33, de 5 de abril de 2016, a qual dispõe sobre diretrizes para a implantação e estruturação das Promotorias de Justiça da Infância e Juventude no âmbito do Ministério Público dos Estados e do Distrito Federal e Territórios.



## CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

medidas necessárias para subsidiar a atuação resolutiva que não deve se restringir apenas aos aspectos técnicos e processuais, mas abranger as dimensões sócio-históricas e político-econômicas da educação brasileira. É necessário que o Ministério Público abandone o controle meramente formal, reativo e puramente repressivo de agentes públicos e de políticas públicas, para avançar para uma atuação preventiva, proativa e que possa fiscalizar os resultados alcançados com a aplicação dos recursos públicos, garantindo a qualidade da prestação do serviço educacional e a plena concretização desse direito fundamental.

Pela análise dos dados do diagnóstico apresentados recentemente a este Plenário, é possível concluir que o Ministério Público Brasileiro está apenas começando a especializar sua atuação na política educacional. Apesar de alguns avanços pontuais, parece evidente a falta de priorização da atribuição nessa área, sem refletir a verdadeira importância da temática.

Somente a título de exemplo da necessidade de uma atuação mais efetiva e qualificada do Ministério Público, apenas 37,3% das crianças e zero a três anos possuem vaga em creche no país, ao passo que a Meta 1 do Plano Nacional de Educação estabelecia que, até 2024, pelo menos 50% delas frequentassem a educação infantil. Não obstante o objetivo de alcançar o modesto valor de 25% de alunos(as) da rede pública estudando em tempo integral, o Brasil tinha em 2021 15,1% de estudantes nessa situação, enquanto eram 17,6% em 2014, o que representou a perda de mais de um milhão de matrículas em jornada de tempo integral no período.

Assim, com o fim de garantir um Ministério Público melhor preparado para enfrentar esse lamentável quadro de violação de direitos, estabelece a presente proposta, dentre suas principais diretrizes, que as unidades do Ministério Público deverão: viabilizar Promotorias de Justiça com atribuição exclusiva na defesa do direito à educação, cujos critérios devem se basear em estudos sobre a realidade institucional local; criar Centros de Apoio Operacionais ou equivalentes na área da Educação; disponibilizar equipes multidisciplinares exclusivas para apoio aos membros do Ministério Público que atuam nessa área; e promover cursos de qualificação na mencionada área em colaboração com os Centros de Aperfeiçoamento Funcional. Por fim, a minuta apresentada também define as atribuições prioritárias dos membros do Ministério Público na defesa do direito educacional.



## CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Assim, com a aprovação da presente proposta de Recomendação elaborada com fundamento na realidade institucional constatada no diagnóstico apresentado a este Conselho recentemente, bem como na experiência bem sucedida de algumas unidade ministeriais, espera-se que o Ministério Público brasileiro seja mais efetivo e consiga cumprir com êxito a importante missão constitucional de defesa do direito fundamental à educação.

Brasília, 19 de março de 2024.

*(Documento assinado digitalmente)*

**ROGÉRIO MAGNUS VARELA GONÇALVES**

Conselheiro Nacional do Ministério Público Presidente da Comissão da  
Infância, Juventude e Educação



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

## **RECOMENDAÇÃO Nº XX, DE XXXXX DE 202X.**

Dispõe sobre diretrizes para a estruturação das unidades do Ministério Público na defesa do direito à educação.

O **CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO**, no exercício da competência fixada no artigo 130-A, §2º, I, da Constituição Federal e com fundamento nos artigos 147 e seguintes do Regimento Interno do Conselho Nacional do Ministério Público - RICNMP, nos autos da Proposição nº XXXX, julgada na XXª Sessão Ordinária, realizada em XX de XXXX de 20XX;

**CONSIDERANDO** que a Constituição Federal incumbiu o Ministério Público da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127), cabendo-lhe zelar pelo efetivo respeito aos direitos e garantias legais assegurados às crianças e aos(às) adolescentes, e promover as medidas judiciais e extrajudiciais cabíveis, nos termos dos artigos 129, II, da Constituição Federal e art. 201, VIII e §5º, do Estatuto da Criança e do Adolescente;

**CONSIDERANDO** que o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) nº 04 visa assegurar a educação inclusiva, equitativa e de qualidade, bem como promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todas as pessoas;

**CONSIDERANDO** que o direito à educação é reconhecido como tal direito humano fundamental na Declaração Universal de Direitos Humanos (1948, art. 26) e no Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC, 1966), entre outros;

**CONSIDERANDO** que o artigo 28 da Convenção sobre os Direitos da Criança reconhece o direito à educação e ordena que os Estados-partes tornem o ensino primário obrigatório e disponível gratuitamente a todas as pessoas, como medida de facilitar o exercício do direito



## CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

da criança à educação, bem como a adoção de medidas para estimular a frequência regular às escolas e a redução do índice de evasão escolar (item 1.c);

**CONSIDERANDO** que, dentro das medidas especiais de proteção da infância e entre os direitos a ela reconhecidos no artigo 19 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), promulgada por meio do Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992, figura com destaque o direito à educação;

**CONSIDERANDO** que o Brasil ratificou a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu protocolo facultativo (Decreto nº 6.949/2009), cujas normas ingressaram no ordenamento jurídico interno com status de Emenda Constitucional e que nela consta expressamente o direito das pessoas com deficiência à educação;

**CONSIDERANDO** a Recomendação nº 96, de 28 de fevereiro de 2023, do Conselho Nacional do Ministério Público, que recomenda aos ramos e às unidades do Ministério Público brasileiro a observância dos tratados, convenções e protocolos internacionais de direitos humanos, das recomendações da Comissão Interamericana de Direitos Humanos e da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos e dá outras providências;

**CONSIDERANDO** que a garantia do direito humano à educação, encartada no rol dos direitos fundamentais de natureza social (art. 6º da Constituição Federal), representa condição de concretização dos fundamentos e dos objetivos da República Federativa do Brasil (artigos 1º e 3º da Constituição Federal), sobretudo a dignidade da pessoa humana e a erradicação da pobreza, da marginalização e redução da desigualdade social para a construção de uma sociedade livre, justa e solidária;

**CONSIDERANDO** que a Constituição Federal, em seus artigos 6º e 205, determina que a educação é direito de todas as pessoas e dever do Estado, devendo ser assegurada por meio de “ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas” na forma do



## CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

seu art. 23, V, e do caput do art. 214, em regime de colaboração e responsabilidade solidária, tal como se depreende da leitura conjugada dos seus artigos 30, VI, e 211;

**CONSIDERANDO** que constitui princípio da educação a igualdade de condições para o acesso e permanência na escola, bem assim a liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber, nos termos do disposto no artigo 206, I e II da Constituição Federal;

**CONSIDERANDO** que o acesso à educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, assim definida no art. 208, I, da Constituição Federal, constitui, nos termos do §1º do mesmo dispositivo constitucional, direito público subjetivo;

**CONSIDERANDO** que a dignidade da pessoa humana pressupõe o desenvolvimento mínimo das potencialidades individuais propiciadas pela oferta de educação de qualidade, fator intrínseco à redução da desigualdade social;

**CONSIDERANDO** que o não oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público ou sua oferta irregular importa responsabilidade da autoridade competente (art. 208, §2º, da Constituição Federal e art. 54, §2º, do Estatuto da Criança e do Adolescente);

**CONSIDERANDO** que, no âmbito da Comissão da Infância, Juventude e Educação, pela Portaria CNMP-PRESI nº 338 de 17 de novembro de 2022, com atualização dada pela Portaria CNMP-PRESI Nº 195 de 22 de maio de 2023, foi criado Grupo de Trabalho (GT) com a finalidade de diagnosticar a atuação dos ramos e unidades do Ministério Público brasileiro na defesa do direito à educação, de modo a catalogar as principais demandas, desafios, eventuais falhas e carências (físicas, estruturais e institucionais), que permitam o desenvolvimento de ações voltadas ao seu aprimoramento.

**CONSIDERANDO** o diagnóstico realizado pelo referido Grupo de Trabalho, apresentado na 2ª Sessão Ordinária de 2024 deste Conselho Nacional do Ministério Público, no dia 27/02/2024, que apontou, por meio da análise da realidade estrutural de cada Ministério Público, caminhos para o aprimoramento do desempenho ministerial na defesa e garantia do direito à educação, permitindo a construção e a proposição de um cenário com a estrutura mínima para atuação eficaz e resolutiva, além da catalisação das boas práticas e das melhores experiências de atuação de órgãos de execução e de apoio.



## CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

**CONSIDERANDO** que este Conselho Nacional do Ministério Público já se manifestou com vistas na importância da atuação ministerial na defesa do direito à educação na Recomendação nº 30, de 22 de setembro de 2015, que dispõe sobre a atuação do Ministério Público na garantia à Educação Infantil, na Recomendação nº 44, de 27 de setembro de 2016, que dispõe sobre a atuação do Ministério Público no controle do dever de gasto mínimo em educação e na Recomendação nº 94, de 11 de outubro de 2022, que recomenda aos ramos e às unidades do Ministério Público a adoção de medidas que promovam a busca ativa escolar e a recomposição de aprendizagem, para minimizar os prejuízos advindos da pandemia da Covid-19;

**CONSIDERANDO** que os resultados insatisfatórios da política de educação no Brasil demandam do Ministério Público uma atuação cada vez mais especializada, proativa e resolutiva, **RESOLVE**, respeitada a independência funcional dos membros e a autonomia da Instituição, expedir a seguinte **RECOMENDAÇÃO**:

**Art. 1º** Esta recomendação estabelece diretrizes para a estruturação das unidades do Ministério Público na defesa do direito à educação

**Art. 2º** As Procuradorias-Gerais de Justiça dos Ministérios Públicos dos Estados e do Distrito Federal e Territórios deverão promover estudos e análise situacional institucional e das respectivas realidades sociais locais com vistas à reformulação de atribuições ou à criação de órgãos de execução com atribuição exclusiva e/ou especializada em matéria de educação, com abrangência territorial regional ou local, observados, no mínimo, os seguintes parâmetros:

- I. A criação dos órgãos com atribuição exclusiva e/ou especializada respeitará as especificidades de cada unidade ministerial observando-se os índices educacionais oficiais e de desenvolvimento humano, bem como o critério populacional;
- II. As Promotorias de Justiça regionais e especializadas de educação deverão atuar exclusiva ou prioritariamente em tutela coletiva nos sistemas estaduais e municipais de ensino;
- III. Os órgãos de execução especializados em educação serão, preferencialmente, Promotorias de Justiça com abrangência territorial regional, observando-se ao menos um órgão de execução com atribuição exclusiva na capital de cada Estado da Federação;



## CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

IV. Gradativamente, deverão ser criadas ou redistribuídas atribuições de modo a atingir todo o território estadual com Promotorias de Justiça especializadas em matéria de educação;

V. Uma coordenação estadual deverá ser designada para articular os diversos órgãos de execução com abrangência territorial regional do Estado, a fim de evitar atuações discrepantes para sistemas de ensino semelhantes ou ainda dentro de um mesmo sistema de ensino;

VI. Em caso de inviabilidade de acumulação da atuação coletiva e individual pela Promotoria de Justiça com atribuição exclusiva e/ou especializada na área da educação, a atribuição para tutela de direitos individuais em matéria de educação poderá permanecer sob a atribuição dos órgãos de execução que já atuam na área da Infância e Juventude, os quais deverão se articular com aquele com atribuição na tutela de direitos difusos e coletivos.

§ 1º – As atribuições de todas as Promotorias de Justiça de defesa do direito à educação, seja de maneira exclusiva ou cumulativa com outras áreas, com abrangência territorial regional ou local, devem estar previstas expressamente em ato normativo próprio, observando-se, dentre outras, as atribuições que constam do artigo 7º desta Recomendação.

§2º - Para fins dessa Recomendação, considera-se *Promotoria de Justiça com atribuição exclusiva* aquela cuja única atribuição seja atuar na defesa do direito à educação e *Promotoria de Justiça com atribuição especializada* aquela cuja atribuição de defesa de direito à educação seja cumulativa com até outras duas áreas de atuação ministerial.

**Art. 3º** As Procuradorias Gerais de Justiça dos Ministérios Públicos dos Estados e do Distrito Federal e Territórios deverão, em caso de inexistência, criar Centros de Apoio Operacionais ou estrutura análoga com atuação exclusiva na área da educação, tendo por atribuição, dentre outras pertinentes, as seguintes:

I - Estimular a integração e o intercâmbio entre órgãos de execução que atuem na mesma área e que tenham atribuições comuns, com o escopo de promover ações integradas e interdisciplinares, para auxiliar os órgãos de execução e prevenir a fragmentação da atuação;II - Fomentar e monitorar convênios, projetos e programas, bem como propor uma agenda de prioridades para a atuação funcional;



## CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

- III - Acompanhar processos legislativos pertinentes à matéria, oferecendo subsídios para a qualificação das discussões;
- IV - Acompanhar a jurisprudência referente às matérias de interesse institucional em sua área específica de atuação, para subsidiar a criação e/ou a alteração de propostas legislativas de interesse público;
- V - Recolher, sistematizar, incentivar e divulgar boas práticas relevantes em cada área;
- VI - Organizar, induzir, divulgar e fomentar junto aos(as) membros(as) o debate sobre possíveis temas relevantes para posterior construção de posicionamento institucional, harmonizando os princípios institucionais de independência funcional e de unidade ministerial;
- VII - Assessorar tecnicamente a Administração Superior do Ministério Público na sua área de atuação, a partir da identificação de questões relevantes e da definição de estratégias de atuação de acordo com as metas estabelecidas em planejamento estratégico participativo;
- VIII - Sugerir e promover, em articulação com o Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional (CEAF) ou órgão correlato, a realização de ciclos de estudo e outros eventos, visando ao aprimoramento técnico e operacional da atividade dos órgãos de execução do Ministério Público na área de atuação.
- IX – Fornecer suporte técnico aos órgãos de execução;

**Art. 4º** As Procuradorias Gerais de Justiça dos Ministérios Públicos dos Estados e do Distrito Federal e Territórios deverão contar com equipe multidisciplinar para atender com exclusividade as Promotorias de Justiça com atribuição especializada ou cumulativa em matéria de educação, a qual deverá ser composta, no mínimo, de um(a) psicólogo(a), um(a) pedagogo(a) e um(a) assistente social.

**Parágrafo único** - O local de lotação dos (as) servidores(as) deverá ser aquele onde melhor atender à demanda existente na unidade, preferencialmente no Centro de Apoio Operacional ou em estrutura análoga, enquanto não for possível que cada Promotoria de Justiça com atribuição exclusiva em matéria de educação tenha uma estrutura própria.

**Art. 5º** As Procuradorias Gerais de Justiça dos Ministérios Públicos dos Estados e do Distrito Federal e Territórios deverão, também:



## CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

I - Promover, por intermédio das Escolas Superiores do Ministério Público e Centros de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional, preferencialmente em colaboração com outras instituições de ensino e pesquisa, cursos destinados à qualificação e aperfeiçoamento permanentes dos(as) membros(as) do Ministério Público, dos(as) integrantes das equipes técnicas e de outros(as) profissionais que atuam em matéria de Educação;

II – Promover a inclusão no planejamento estratégico da instituição ou planos de atuação programas e projetos específicos na área da educação, com base nos dados educacionais oficiais, realizando o processo de monitoramento de indicadores de esforços e de resultados obtidos, com base especialmente no cumprimento das metas dos Planos de Educação;

III - zelar para que, nas hipóteses de afastamento, férias ou promoção/remoção dos titulares das Promotorias de Justiça com atribuição exclusiva em matéria de Educação, seja sempre designado um(a) Promotor(a) de Justiça substituto(a) ou auxiliar, que permaneça no cargo preferencialmente até o seu provimento definitivo ou o retorno do(a) titular

IV - Zelar para que, diante da relevância da matéria e considerando os prejuízos para articulação decorrentes da falta de continuidade, sejam imediatamente providos todos os cargos com atribuição exclusiva em matéria de Educação, reforçando a prioridade institucional.

**Art. 6º** As Corregedorias-Gerais dos Ministérios Públicos dos Estados e do Distrito Federal e Territórios deverão:

I – Manter, preferencialmente, junto à equipe de Promotores Auxiliares das Corregedorias, ao menos um(a) membro(a) com especialização em matéria de educação ou, em caso de impossibilidade, que se valha do apoio de membro(a) especializado(a) na área da educação, em especial nas correições em órgãos de execução com atribuição respectiva;

II – Por ocasião da realização das inspeções ou correições junto às Promotorias de Justiça de Educação, considerar, para fim de avaliação do trabalho desenvolvido, as especificidades inerentes à função, conforme artigo seguinte, com a devida valorização da atuação resolutiva.

**Art. 7º** Os(as) membros(as) do Ministério Público com atribuições em matéria de Educação deverão, dentre outros:



## CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

- I - Elaborar planejamento periódico de atuação, com objetivos e metas para períodos determinados, tendo em conta os indicadores educacionais oficiais e observadas as diretrizes estabelecidas nos Planos de Educação, por meio da realização de estudos multidisciplinares, escutas sociais e audiências públicas;
- II – Estabelecer atuação integrada com os órgãos gestores/executores das políticas de educação, entre outras, nos âmbitos municipal, estadual e distrital, adotando uma abordagem proativa que priorize ações preventivas, visando antecipar e evitar situações de crise
- III - Promover ações e medidas de natureza administrativa e civil, em âmbito difuso, coletivo ou individual, que envolvam prestação de serviços educacionais, excluídas as situações e demandas que tenham por objeto aspectos puramente contratuais, de relação de consumo ou que não guardem relação estrita com a natureza desses serviços, bem como que digam respeito ao velamento das fundações, e em nelas officiar;
- III - Promover ações e medidas de natureza administrativa e civil, que envolvam, dentre outras, a garantia do acesso, permanência e qualidade do ensino nas redes públicas e privada de educação, em todas as suas etapas, níveis e modalidades, em especial na ampliação de vagas na educação infantil, na universalização da educação básica e no combate à evasão escolar, na garantia da infraestrutura, da acessibilidade, da alimentação e do transporte escolar, na educação especial na perspectiva inclusiva, na defesa da gestão democrática do ensino e na valorização dos(as) profissionais da educação, e em nelas officiar;
- IV - Promover ações e medidas de natureza administrativa e civil, que envolvam o monitoramento e a execução dos planos municipais, estadual e nacional de educação, no âmbito das suas atribuições, e em nelas officiar;
- V - Promover ações e medidas de natureza administrativa e civil que envolvam a garantia da aplicação de recursos em manutenção e desenvolvimento do ensino, inclusive por meio do monitoramento da execução orçamentária, da aplicação dos recursos e do cumprimento material do percentual mínimo constitucional em educação, ressalvados os atos de improbidade administrativa e criminais onde couber, em respeito à divisão local de atribuições, e em nelas officiar;
- VI - Promover o controle de constitucionalidade e convencionalidade em todas as áreas de atuação das alíneas anteriores.

VII - Zelar pelo adequado funcionamento dos Conselhos Estaduais, Distrital e Municipais de Educação, fiscalizando o efetivo e integral cumprimento de sua competência

**Art. 8º** Os termos desta Recomendação aplicam-se, no que couber, aos demais ramos do Ministério Público da União.

**Art. 9º** As Procuradorias-Gerais de Justiça devem apresentar, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, relatório circunstanciado acerca do cumprimento dos termos desta Recomendação à Presidência do Conselho Nacional do Ministério Público para acompanhamento e produção de estatística

§1º - Na impossibilidade de cumprimento desta Recomendação, os Ministérios Públicos deverão encaminhar a justificativa, no mesmo prazo do *caput*, à Presidência do Conselho Nacional do Ministério Público, acompanhada do cronograma de implementação das ações, respeitada a disponibilidade orçamentária e financeira.

§2º A Presidência do Conselho Nacional do Ministério Público realizará acompanhamento anual do cumprimento da presente Recomendação, elaborando relatório a ser apresentado ao Plenário.

§3º Para fins de cumprimento do previsto neste artigo, a Presidência do Conselho Nacional do Ministério Público poderá contar com o apoio da Corregedoria Nacional e da Comissão da Infância, Juventude e Educação.

Art. 10 Esta Recomendação entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília-DF, Presidente do Conselho Nacional do Ministério Público.

**ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA Nº \_\_\_/2021**

**ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA QUE ENTRE SI CELEBRAM O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PIAUÍ E O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO PIAUÍ VISANDO FISCALIZAR E ACOMPANHAR A POLÍTICA PÚBLICA DA EDUCAÇÃO DO ESTADO E DOS MUNICÍPIOS PIAUIENSES, EM ESPECIAL EM RAZÃO DAS EXCEPCIONALIDADES DECORRENTES DA PANDEMIA DA COVID-19.**

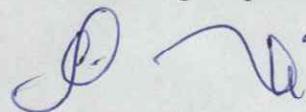
**O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PIAUÍ**, pessoa jurídica de direito público, inscrito no CNPJ sob o número 05.805.924/0001-89, sediado na Rua Álvaro Mendes, nº 2.294, Centro, CEP 64.000-060, Teresina-PI, neste ato representado pela Procuradora-Geral de Justiça **CARMELINA MARIA MENDES DE MOURA**, brasileira, residente e domiciliada nesta capital, através do Centro de Apoio Operacional de Defesa da Educação e Cidadania (CAODEC), e o **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PIAUÍ**, pessoa jurídica de direito de público, CNPJ nº 05.818.935/0001-01, com sede na Av. Pedro Freitas, nº 2.100, Centro Administrativo, Teresina-PI, neste ato representado por sua Presidente, **LILIAN DE ALMEIDA VELOSO NUNES MARTINS**, brasileira, residente e domiciliada em Teresina, através da Divisão de Fiscalização da Educação (DFESP1),

**CONSIDERANDO** que o Ministério Público é uma instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (CF, art. 127);

**CONSIDERANDO** que são funções institucionais do Ministério Público zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos dos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia (CF, art. 129, II); bem como promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos (CF, art. 129, III);

**CONSIDERANDO** que incumbe às Cortes de Contas, no exercício do controle externo da Administração Pública, exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nos termos do caput do artigo 70 e do artigo 71 da Constituição Federal de 1988;

**CONSIDERANDO** que, conforme determina o art. 3º, inciso I, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), o ensino será ministrado, dentre outros, pelo princípio da igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;



**CONSIDERANDO** que a LDB determina nos seus arts. 24, inciso I e 31, inciso II, que a carga horária mínima anual para a educação infantil e para os ensinos fundamental e médio será de oitocentas horas, distribuídas por um mínimo de duzentos dias letivos de efetivo trabalho educacional e escolar e que tais requisitos são, em regra, cumulativos e correspondem a um direito dos alunos, na medida em que contribuem para a garantia do “padrão mínimo de qualidade”, previsto no inciso VII do art. 206 da CRFB/88;

**CONSIDERANDO** que a Medida Provisória n. 934, de 01 de abril de 2020, convertida na Lei 14.040/2020 dispensou os estabelecimentos de educação básica, em caráter excepcional, dada as necessidades de aplicação das medidas de enfrentamento à pandemia da COVID- 19, da obrigatoriedade de observância ao mínimo de dias de efetivo trabalho escolar, nos termos do disposto no inciso I do caput 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, e observadas as normas a serem editadas pelos respectivos sistemas de ensino;

**CONSIDERANDO** a realização de fiscalizações pelo Tribunal de Contas do Estado do Piauí-TCE/PI acerca do cumprimento da carga horária mínima anual pelos sistemas de ensino piauienses, a necessidade de compartilhar as boas práticas e irregularidades constatadas durante os referidos trabalhos, bem como a necessidade de acompanhar a adoção de providências para o cumprimento da carga horária mínima exigida junto aos gestores estaduais e municipais;

**RESOLVEM** firmar o Acordo de Cooperação Técnica nº \_\_\_/2021, com fundamento legal na Lei nº 8.666/93, conforme as cláusulas e condições seguintes:

#### **CLÁUSULA PRIMEIRA-DO OBJETO**

Este Acordo tem por objeto estabelecer cooperação mútua entre o Ministério Público do Estado do Piauí - MPPI e o Tribunal de Contas do Estado do Piauí - TCE/PI a fim fiscalizar e acompanhar a política pública da educação no Estado e municípios piauienses.

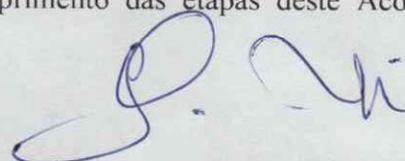
#### **CLÁUSULA SEGUNDA-DOS OBJETIVOS**

O presente acordo tem por objetivo conferir maior eficiência, eficácia e efetividade à gestão da educação e contribuir na otimização da prestação do serviço público à população piauiense.

#### **CLÁUSULA TERCEIRA-DAS RESPONSABILIDADES DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PIAUÍ**

Constituem atribuições do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PIAUÍ por intermédio das unidades e órgãos que integram sua estrutura:

- a) Manter o intercâmbio de informações com o MPPI, a fim de dar cumprimento a este instrumento;
- b) Indicar os membros da Divisão de Fiscalização da Educação (DFESP1), para representar o TCE/PI no cumprimento das etapas deste Acordo e, especificamente, um Coordenador;



- c) Receber, através de setor indicado pela gestão do TCE-PI, as informações relativas às irregularidades ou falhas constatadas e indicadas pelo MPPI;
- d) Solicitar reuniões com os representantes do MPPI quando julgar necessárias, pela urgência e pertinência do tema a ser dialogado;
- e) Elaborar Plano de Trabalho Simplificado contemplando etapas atinentes a este Acordo, em conformidade com Artigo 116 da Lei nº 8.666/93.

#### **CLÁUSULA QUARTA- DAS REPONSABILIDADES DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PIAUÍ**

Constituem atribuições do Ministério Público do Estado do Piauí, por intermédio das unidades e órgãos que integram sua estrutura:

- a) Manter o intercâmbio de informações com o TCE-PI, a fim de dar cumprimento a este instrumento;
- b) Indicar os membros do Centro de Apoio Operacional de Defesa da Educação e Cidadania (CAODEC) para representar o MPPI no cumprimento das etapas deste Acordo, e especificamente, um Coordenador;
- c) Receber, através de setor indicado pela gestão do MPPI, as informações relativas às irregularidades ou falhas constatadas e indicadas pelo TCE/PI;
- d) Solicitar reuniões com os membros do TCE/PI quando julgar necessárias, pela urgência e pertinência do tema a ser dialogado;
- e) Elaborar Plano de Trabalho Simplificado contemplando etapas atinentes a este Acordo , em conformidade com Artigo 116 da Lei nº 8.666/93.

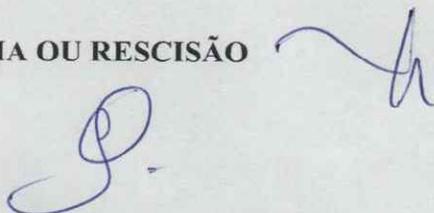
#### **CLÁUSULA QUINTA- DOS RECURSOS**

O presente acordo é celebrado a título gratuito, não implicando compromissos financeiros ou transferências de recursos entre os partícipes. Cada signatário arcará com os respectivos custos necessários ao alcance do objeto pactuado.

#### **CLÁUSULA SEXTA- DA ALTERAÇÃO**

O presente instrumento poderá ser alterado a qualquer tempo, mediante termo aditivo, por conveniência administrativa ou de comum acordo entre as partes, desde que tal interesse seja manifestado previamente por uma das partes, por escrito, em tempo hábil para tramitação dentro do prazo de validade do instrumento.

#### **CLÁUSULA SÉTIMA- DA DENÚNCIA OU RESCISÃO**



Este Acordo de Cooperação Técnica poderá ser denunciado por descumprimento de cláusula contratual ou rescindido, a qualquer tempo, de comum acordo entre as partes, ou mediante comunicação por escrito, com antecedência mínima de trinta dias, na ocorrência de caso fortuito ou de força maior, regulamente comprovado, impeditivo da execução do objeto.

A eventual rescisão deste Acordo não prejudicará a execução de atividades previamente já iniciadas, as quais manterão seu curso normal até sua conclusão.

#### **CLÁUSULA OITAVA – DA VIGÊNCIA E PUBLICAÇÃO**

Este acordo de cooperação técnica terá eficácia a partir de sua assinatura e vigência de 24 (vinte e quatro meses), com publicação no Diário Eletrônico do Ministério Público do Estado do Piauí - DOEMP e no Diário Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado do Piauí, de acordo com o disposto no parágrafo único do Artigo 61 e no Artigo 116 da Lei nº 8.666/93, no prazo de 5 (cinco) dias úteis do mês subsequente ao da assinatura do Acordo de Cooperação Técnica.

#### **CLÁUSULA NONA- DO FORO E CASOS OMISSOS**

Os casos omissos do presente instrumento serão supridos de comum acordo entre os partícipes, podendo ser firmados, se necessário, termos aditivos que farão parte deste ajuste.

Fica eleito o Foro da Comarca de Teresina, com renúncia expressa de qualquer outro, por mais privilegiado que seja, para dirimir as dúvidas e litígios decorrentes da interpretação, aplicação ou execução deste instrumento que não puderem ser resolvidos de comum acordo pelos partícipes.

E, por estarem acordadas as partes, foi lavrado o presente Acordo de Cooperação Técnica, em duas vias de igual teor e forma, assinados pelas respectivas representantes, destinados para cada parte.

Teresina/PI, de junho de 2021.

  
LILIAN DE ALMEIDA VELOSO NUNES MARTINS  
Presidente do Tribunal de Contas do Estado do Piauí

  
CARMELINA MARIA MENDES DE MOURA  
Procuradora-Geral de Justiça do Estado do Piauí



## ACORDO DE COOPERAÇÃO Nº 03/2023/TCE-PI

### ACORDO DE COOPERAÇÃO QUE ENTRE SI CELEBRAM O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PIAUÍ-TCE/PI E O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PIAUÍ/MPPI.

1

O **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PIAUÍ**, pessoa jurídica de direito público, inscrito no CNPJ/MJ sob o nº 05.818.935/0001-01, com sede na Av. Pedro Freitas, 2100, Bairro Vermelha, em Teresina, Piauí, doravante denominado simplesmente de **TCE/PI**, representado pelo seu Presidente, Conselheiro Joaquim Kennedy Nogueira Barros, e o **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PIAUÍ**, pessoa jurídica de direito público, inscrito no CNPJ sob o nº 05.805.924/0001-89, sediado na Rua Álvaro Mendes, nº 2.294, Centro, CEP nº 64.000-060, Teresina-Piauí, neste ato representado pelo Procurador Geral de Justiça, Dr. Cleandro Alves de Moura, através do **CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DE DEFESA DA EDUCAÇÃO E CIDADANIA (CAODEC)**, doravante denominado **MPPI**, de acordo com o Processo SEI 103666/2023, resolvem celebrar o presente Acordo de Cooperação Técnica, observando o contido, no que couber, da Lei nº 14.133/2021, e mediante as cláusulas e condições estabelecidas neste instrumento.

#### CLÁUSULA PRIMEIRA - DO OBJETO

Constitui objeto do presente ACORDO DE COOPERAÇÃO estabelecer cooperação mútua entre o Ministério Público do Estado do Piauí - MPPI e o Tribunal de Contas do Estado do Piauí - TCE/PI a fim fiscalizar e acompanhar a política pública da educação no Estado e municípios piauienses.

## **CLÁUSULA SEGUNDA – DOS OBJETIVOS**

O presente acordo tem por objetivo conferir maior eficiência, eficácia e efetividade à gestão da educação e contribuir na otimização da prestação do serviço público à população piauiense.

2

## **CLÁUSULA TERCEIRA - DAS RESPONSABILIDADES DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PIAUÍ**

Constituem atribuições do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PIAUÍ por intermédio das unidades e órgãos que integram sua estrutura:

- a) Manter o intercâmbio de informações com o MPPI, a fim de dar cumprimento a este instrumento;
- b) Indicar os membros da Divisão de Fiscalização da Educação (DFPP1), para representar o TCE/PI no cumprimento das etapas deste Acordo e, especificamente, um Coordenador;
- c) Receber, através da Divisão de Fiscalização da Educação (DFPP1), pela gestão do TCE-PI, as informações relativas às irregularidades ou falhas constatadas e indicadas pelo MPPI;
- d) Solicitar reuniões com os representantes do MPPI quando julgar necessárias, pela urgência e pertinência do tema a ser dialogado;
- e) Elaborar Plano de Trabalho Simplificado contemplando etapas atinentes a este Acordo de Cooperação Técnica, em conformidade com o MPPI.

## **CLÁUSULA QUARTA - DAS REONSABILIDADES DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PIAUÍ**

Constituem atribuições do Ministério Público do Estado do Piauí, por intermédio das unidades e órgãos que integram sua estrutura:

- a) Manter o intercâmbio de informações com o TCE-PI, a fim de dar cumprimento à este instrumento;
- b) Indicar os membros do Centro de Apoio Operacional de Defesa da Educação e Cidadania (CAODEC) para representar o MPPI no cumprimento das etapas deste Acordo, e especificamente, um Coordenador;

- c) Receber, através de setor indicado pela gestão do MPPI, as informações relativas às irregularidades ou falhas constatadas e indicadas pelo TCE/PI;
- d) Solicitar reuniões com os membros do TCE/PI quando julgar necessárias, pela urgência e pertinência do tema a ser dialogado;
- e) Elaborar Plano de Trabalho Simplificado contemplando etapas atinentes a este Acordo, em conformidade com o TCE/PI.

## **CLÁUSULA QUINTA – DOS RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS E PATRIMONIAIS**

As atividades previstas neste ACORDO DE COOPERAÇÃO não envolvem transferência de recursos entre os partícipes, razão pela qual não se consigna dotação orçamentária específica.

## **CLÁUSULA SEXTA - DOS RECURSOS HUMANOS**

Os recursos humanos utilizados por qualquer dos partícipes nas atividades inerentes ao presente ACORDO DE COOPERAÇÃO não sofrerão alterações na sua vinculação funcional com as instituições de origem, às quais cabe responsabilizar-se por todos os encargos de natureza trabalhista, previdenciária, fiscal e securitária decorrentes.

## **CLÁUSULA SÉTIMA - DA ALTERAÇÃO, DA VIGÊNCIA E DA RESCISÃO**

O presente ACORDO DE COOPERAÇÃO tem vigência de sessenta meses, iniciando-se a partir de sua assinatura, podendo ser alterado, exceto quanto ao seu objeto, por termo aditivo, a critério dos partícipes, e rescindido a qualquer tempo por mútuo consenso, pelo inadimplemento dos compromissos assumidos, ou por iniciativa unilateral de qualquer dos partícipes, mediante notificação por escrito, com antecedência mínima de trinta dias, restando a cada qual somente a responsabilidade pelas tarefas em execução no período anterior à notificação.

## **CLÁUSULA OITAVA - DA PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS – LGPD**

O TCE-PI e o MPPI se comprometem a proteger os direitos fundamentais de liberdade e de privacidade e o livre desenvolvimento da personalidade da pessoa natural, relativos ao tratamento de dados pessoais, inclusive nos meios digitais, garantindo que:

o tratamento de dados pessoais dar-se-á de acordo com as bases legais previstas nas hipóteses dos arts. 7º e/ou 11 da Lei 13.709/2018 às quais se submeterão os serviços, e para propósitos legítimos, específicos, explícitos e informados ao titular;

o tratamento seja limitado às atividades necessárias ao atingimento das finalidades de execução do instrumento, utilizando-os, quando seja o caso, em cumprimento de obrigação legal ou regulatória, no exercício regular de direito, por determinação judicial ou por requisição da ANPD;

Eventuais responsabilidades das partes, serão apuradas conforme estabelecido no contrato e também de acordo com o que dispõe a Seção III, Capítulo VI da LGPD.

#### **CLÁUSULA NONA - DA PUBLICAÇÃO**

O TCE/PI e o MPPI providenciarão a publicação do extrato deste Acordo de Cooperação Técnica, e, se for o caso, de seus Termos Aditivos, em seus Diários Oficiais Eletrônicos, caso não seja possível a publicidade no Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP, nos termos do art. 94, da Lei nº 14.133/2021, conforme Orientação do Acórdão nº 2458/2021 – Plenário do Tribunal de Contas da União.

#### **CLÁUSULA DÉCIMA - DO FORO**

Os partícipes elegem o foro do Município de Teresina para dirimir eventuais controvérsias acerca da execução deste ACORDO DE COOPERAÇÃO, quando não acarretarem conflito federativo e não possam ser solucionadas administrativamente.

#### **CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA - DAS DISPOSIÇÕES FINAIS**

Os detalhes operacionais necessários ao pleno cumprimento dos compromissos ora assumidos serão estabelecidos de comum acordo pelos partícipes, por meio de deliberações registradas em expedientes internos ou em atas de reuniões compartilhadas, e as dúvidas e

controvérsias decorrentes da execução deste ACORDO DE COOPERAÇÃO serão dirimidas, preferentemente, por mútuo entendimento entre os partícipes.

Assim ajustadas, firmam os partícipes, por intermédio de seus representantes, o presente instrumento em três vias de igual teor e forma, na presença das testemunhas infra-indicadas.

5

Teresina-PI, 15 de agosto de 2023.

**CONSELHEIRO JOAQUIM KENNEDY NOGUEIRA BARROS**

Presidente do Tribunal de Contas do Estado do Piauí – TCE/PI

**DR. CLEANDRO ALVES DE MOURA**

Procurador Geral de Justiça do Estado do Piauí

Ilacia James Lourenço

Testemunha 1

Caroline Batti Romão Nonato

Testemunha 2



**ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA Nº 03/2023 – TRIBUNAL DE  
CONTAS DO ESTADO DO PIAUÍ E MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO  
PIAUÍ**

1

**PLANO DE TRABALHO**

**1.DADOS CADASTRAIS**

**PARTÍCIPE 1**

**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PIAUÍ - MPPI**

CNPJ: 05.805.924/0001-89

Endereço: Rua Álvaro Mendes, nº 2.294, Centro, CEP nº 64.000-060, Teresina-Piauí

DDD/Fone:

Esfere Administrativa Estadual

Nome do responsável: Dr. Cleandro Alves de Moura

RG:

CPF:

Cargo/função: Procurador Geral de Justiça

**PARTÍCIPE 2**

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PIAUÍ – TCE/PI**

CNPJ: 05.818.935/0001-01

Endereço: Av. Pedro Freitas, 2100, Bairro Vermelha, Teresina, Piauí.

CEP: 64018-900

DDD/Fone: (86) 3215-3800

Esfera Administrativa Estadual

Nome do responsável: JOAQUIM KENNEDY NOGUEIRA BARROS

RG: nº 429.425 / Órgão expedidor: SSP/PI

Cargo/função: Conselheiro / Presidente

2

## 2. IDENTIFICAÇÃO DO OBJETO

2.1 O presente ACORDO tem o objeto: estabelecer cooperação mútua entre o Ministério Público do Estado do Piauí - MPPI e o Tribunal de Contas do Estado do Piauí - TCE/PI a fim fiscalizar e acompanhar a política pública da educação no Estado e municípios piauienses.

**Nº DOS PROCESSOS:**

**NO MPPI:**

**NO TCE/PI: SEI 103666/2023**

Data da Assinatura:

Publicação do Extrato:

**Início (mês/ano):**

**Término (mês/ano):**

## 3. METAS A SEREM ATINGIDAS

Treinamento de servidores do CAODEC, 38ª Promotoria e demais membros e servidores do Ministério Público para utilização do Portal do Conveniado e consulta de dados educacionais;

Intercâmbio de informações, experiência e conhecimento para subsidiar as atividades dos dois órgãos:

## 4. - ETAPAS OU FASES DE EXECUÇÃO - COM A PREVISÃO DE CONCLUSÃO DE CADA ETAPA

- 1 - Aprovação e assinatura do Acordo de Cooperação Técnica entre as partes;
- 2 - Treinamento para acesso ao Portal do Conveniado e consulta de dados educacionais - segundo semestre 2023;
- 3 - Estabelecimento de rotinas periódicas de troca de informações entre os partícipes - Durante o período de vigência do Acordo;
- 4 - Desenvolvimento e compartilhamento de experiência e conhecimento entre os partícipes - Durante o período de vigência do Acordo.

## **5. PREVISÃO DE INÍCIO E FIM DA EXECUÇÃO DO OBJETO**

1. O prazo do ajuste é de 60 (sessenta) meses contados da data de assinatura do acordo, iniciando-se a partir da data de sua assinatura.

## **6. IDENTIFICAÇÃO DOS AGENTES RESPONSÁVEIS**

1. Uma vez que o acordo está sendo feito entre duas áreas específicas (DFPP1 e CAODEC) será feito Portaria designando a identificação dos agentes responsáveis.

## **7. METODOLOGIA DE INTERVENÇÃO**

1. Zelar pela confidencialidade das informações obtidas por meio deste Termo, sendo vedada sua divulgação a qualquer pessoa física ou jurídica.
2. Utilizar as informações obtidas por meio do Acordo de Cooperação Técnica unicamente para o exercício de suas atribuições legais.

## **8. UNIDADE RESPONSÁVEL**

Pelo TCE/PI:

Divisão de Fiscalização da Educação (DFPP1)

Pelo MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PIAUÍ:

Centro de Apoio Operacional de Defesa da Educação e Cidadania (CAODEC)

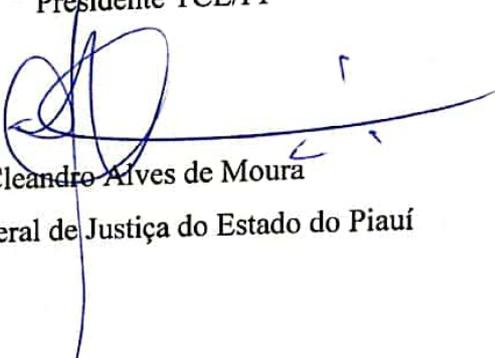
### 9. RESULTADOS ESPERADOS

Com a execução do Acordo de Cooperação Técnica e a interação entre as unidades responsáveis pela sua execução, na forma aqui planejada, espera-se que os objetivos institucionais e, especialmente aqueles detalhados no ACT, promovam mais e melhores produtos em favor da sociedade, com o aperfeiçoamento da fiscalização e acompanhamento da política pública da educação no Estado e municípios piauienses.

4

Teresina-PI, 35 de agosto de 2023.

  
Conselheiro Joaquim Kennedy Nogueira Barros  
Presidente TCE/PI

  
Dr. Cleandro Alves de Moura  
Procurador Geral de Justiça do Estado do Piauí