

O DIREITO CONSTITUCIONAL À EDUCAÇÃO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES DURANTE A PANDEMIA: NOTAS PARA REFLEXÃO¹

SILVA, Rosane Leal da²

RESUMO

Este trabalho objetiva discutir o direito à educação de crianças e adolescentes, considerados sujeitos de direitos pela Constituição Federal de 1988, e sua fragilização no período da pandemia do novo Coronavírus. Questiona se foram realizadas ações articuladas entre os entes públicos para atender o direito de acesso, pergunta de pesquisa que é respondida pela aplicação de método de pesquisa monográfico, com análise documental e bibliográfica de documentos e relatórios produzidos no período. Conclui que não foram realizadas suficientes e eficazes ações articuladas pelos entes públicos e entre esses e a sociedade, ferindo a prioridade absoluta. Tal estado de coisas gerou um *déficit* educacional que atingiu negativamente milhões de crianças e adolescentes.

Palavras-chave: Direito fundamentais; Infância e adolescência; Novo Coronavírus; Prioridade absoluta não atendida.

Eixo Temático: Direitos, Políticas Públicas e Diversidade.

1. INTRODUÇÃO

O direito à educação encontra-se catalogado dentre os direitos sociais previstos no art. 6º da Constituição Federal de 1988, dispositivo que dialoga com o art. 205, que determina que seu provimento é de responsabilidade do Estado e da família, que devem atuar em colaboração com a sociedade.

¹ Este trabalho é produzido no âmbito do Projeto intitulado Direito à saúde e à educação de crianças e adolescentes em tempos de pandemia: a atuação dos entes públicos brasileiros na efetivação de direitos fundamentais, realizado na Universidade Franciscana, com apoio do CNPq, Chamada CNPq/MCTI/FNDCT Nº 18/2021 - Faixa A - Grupos Emergentes.

² Doutora em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, Professora do Curso de Graduação e Mestrado em Direito da Universidade Federal de Santa Maria. Professora do Curso de Direito da Universidade Franciscana (UFN), onde desenvolve a pesquisa. Líder do Grupo de Pesquisa Teoria Jurídica no Novo Milênio (UFN), com pesquisa em temas relacionados à constitucionalização das relações privadas. Advogada.

Dada à importância da formação, sobretudo nos anos iniciais, há expressa previsão de que a educação básica seja provida de maneira obrigatória e gratuita para crianças e adolescentes dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, o que se estabelece em atenção ao princípio da prioridade absoluta que esse grupo deve gozar, reflexo dos compromissos internacionais firmados pelo Brasil e materializados no art. 227 da Constituição Federal de 1988. Dentre os princípios que regem a oferta da educação encontra-se a expressa previsão de igualdade de condições para o acesso e permanência na escola, dispositivos que demonstram a importância desse direito na Constituição Federal de 1988.

A obrigatoriedade da oferta se expressa muito claramente, a evidenciar que o direito à educação se constitui em direito subjetivo dos brasileiros, tanto que conforme o art. 208, § 2, o gestor público/autoridade que não ofertá-la poderá ser responsabilizada (BRASIL, 1988).

As diretrizes e bases da educação nacional, a organização do sistema e o detalhamento das competências é feito pela Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (LDB), cujos artigos inaugurais vão na mesma linha ao repetir os princípios constitucionais, expressos no seu art. 5º, que ao lado da obrigatoriedade da oferta, autoriza qualquer cidadão, organizações, entidades de classe e o próprio Ministério Público a exigir sua satisfação. (BRASIL, 1996).

Tais dispositivos devem ser postos em diálogo com a Lei nº 8.069, de 1990, que trata do tema a partir de seu art. 53, o qual repete os mesmos princípios expostos na Constituição Federal de 1988, a evidenciar a constitucionalização dos direitos de crianças e adolescentes, doravante detentores de uma legislação protetiva.

Não obstante todas essas previsões e o claro dever do Estado em prover a educação, milhões de crianças e adolescentes ficaram privados de seu pleno acesso durante praticamente os dois anos da pandemia do novo Coronavírus, o que suscitou o seguinte questionamento: considerando que a proteção integral é devida indistintamente às crianças e adolescentes brasileiros, titulares de direitos subjetivos públicos à educação, é possível afirmar que foram empreendidas ações articuladas pela união, estados e municípios para prover o acesso à educação no período da pandemia? É sobre esse tema que versa o presente trabalho, que objetiva discutir

os direitos educacionais violados durante a pandemia, colocando em evidência o número de crianças e adolescentes impactados negativamente e a inércia dos responsáveis por promover a proteção integral no Brasil.

2. METODOLOGIA

Para desenvolver o tema foi empreendida pesquisa documental e bibliográfica, com investigação dos principais documentos expedidos pelo Poder Executivo no período, ao que foi aliado o exame de relatórios e dados de agências que atuam na área da educação, bem como orientações exaradas pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e Adolescente (CONANDA).

3. RESULTADOS: PANORAMA DO CENÁRIO EDUCACIONAL EM 2020: NÚMEROS QUE REVELAM A EXTENSÃO DO PROBLEMA.

A pandemia do novo Coronavírus, declarada em março de 2020 pela Organização Mundial de Saúde (ORGANIZAÇÃO, 2020), não somente surpreendeu o mundo, mas abriu um capítulo de incerteza que passou a ser partilhado pelas pessoas ao redor do planeta. À medida em que a doença avançava impiedosa, fazendo vítimas fatais, medidas sanitárias eram desenhadas para tentar conter a sua rápida propagação.

Dentre as medidas adotadas na ausência de medicamentos cientificamente comprovados, o isolamento social e a etiqueta respiratória revelaram-se poderosos antídotos, sobretudo quando o inimigo era desconhecido e se multifacetava em novas cepas.

Para garantir o isolamento e conter o vírus no que se imaginou ser um período inicialmente curto, as aulas foram suspensas por trinta dias, conforme autorizado pela Portaria nº 243/2020, emitida pelo Ministério da Educação (MEC) em 17 de março de 2020. Esta foi a primeira de vários documentos e indicava que as aulas presenciais seriam substituídas por “aulas que utilizem meios e tecnologias de informação e comunicação, nos limites estabelecidos na legislação em vigor, por instituições de educação superior integrante do sistema federal de ensino [...]”. (BRASIL, 2020 a). Posteriormente a Medida Provisória nº 934, de 01 de abril de 2020 estabeleceu normas excepcionais sobre o ano letivo da educação básica e do

ensino superior, flexibilizando a obrigatoriedade de cumprimento de 200 dias letivos, mas mantendo a carga horária mínima nos diferentes níveis educacionais (BRASIL, 2020b). Na sequência, o Conselho Nacional de Educação (CNE) aprovou, em abril de 2020, diretrizes para orientar as escolas de educação básica e instituições de ensino superior. No documento havia previsões sobre o calendário, com determinação de que as aulas mediadas por tecnologias fossem repostas quando as aulas presenciais voltassem a ser ofertadas (BRASIL, 2020c).

Destaque-se que as deliberações dos órgãos públicos para o enfrentamento do problema pareciam ignorar o contingente de estudantes que seriam excluídos do processo educativo em razão de não contar com o acesso às tecnologias, imprescindíveis para a realização das atividades. De igual forma, não dimensionou o desafio que essa oferta traria aos educadores, especialmente os das instituições públicas, o que abarca tanto a dificuldade de acesso às tecnologias, quanto a ausência de letramento digital para seu uso pedagógico. Tais fatores são relevantes e foram desconsiderados nos documentos, cujos elaboradores parecem desconhecer as assimetrias sociais e econômicas da população brasileira.

Outro ponto de crítica é que os órgãos não consideraram a realidade de muitas famílias, cujos membros “[...] possuem baixa escolaridade, moram em cômodos únicos com uma televisão, sem computadores e por vezes com mais de um aparelho celular, mas sem acesso à internet banda larga” (CONFEDERAÇÃO..., 2020). Essa incompreensão do contexto educacional brasileiro, somado ao descaso das autoridades revelou-se nefasta para crianças e adolescentes. Para se ter uma noção do contingente impactado negativamente em razão da ausência de ações propositivas concretas para assegurar o acesso à educação, basta ver que no ano de 2020 havia 47,3 milhões de matriculados nas escolas de educação básica no Brasil, a grande maioria (48,4%) em escolas públicas. (BRASIL, 2020d)

No Rio Grande do Sul havia, no ano de 2020, 44% dos estudantes na rede municipal, 35% na rede estadual e 19% em instituições privadas. Conforme se verifica, o predomínio é de estudantes de anos iniciais matriculados na rede pública municipal, que em 2020 concentrava 10 milhões de estudantes. O município responde por 68,1% do total de matrículas dos anos iniciais e 81% dos alunos da rede pública. Nos anos finais do ensino fundamental essa configuração apresentou

novos números: em 2020 havia 4,9 milhões de alunos na rede estadual, concentrando-se nos estados a responsabilidade por prover a educação para 41,5% do total dos matriculados nos anos finais do ensino fundamental e os municípios responderam por 43%, com 5,1 milhões de matriculados. Outro dado de grande relevância é o número de alunos no ensino fundamental: 26,7 milhões de estudantes (BRASIL, 2020d).

Inquestionável o número de estudantes que permaneceram longe da escola no período da pandemia, muitos dos quais sem as condições estruturais para o acesso, em clara violação de seus direitos fundamentais.

4. DISCUSSÃO: O DESCASO COM A EDUCAÇÃO E O AUMENTO DAS DESIGUALDADES

Segundo dados da Organização Todos pela Educação, entre os anos de 2019 e 2021 houve considerável crescimento de crianças entre 6 e 7 anos que não conseguiram se alfabetizar, passando de 1,4 milhão em 2019 para expressivos 2,4 milhões em 2021. O impacto é maior entre as crianças pardas e pretas, pois “Os percentuais de crianças pretas e pardas de 6 e 7 anos que não sabiam ler e escrever chegaram a 47,4% e 44,5% em 2021, sendo que, em 2019, eram de 28,8% e 28,2%. Entre as crianças brancas, o percentual passou de 20,3% para 35,1% no mesmo período”. Entre os mais pobres, o percentual daqueles que não conseguiram se alfabetizar passou de “33,6%, em 2019, para 51,0% em 2021. Dentre as crianças mais ricas, por outro lado, o aumento foi de 11,4% para 16,6%, menos expressivos se comparado aos outros estratos sociais (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2021, p. 2-3).

Esses números retratam o tamanho da dívida social produzida pelo Brasil com suas crianças e adolescentes, privados do acesso à educação durante praticamente dois anos, pois é inegável que o acesso às tarefas e sua realização foi totalmente assimétrico entre os estudantes.

O que se viu foram gestores que se escusaram de efetivar esse direito, carecendo de medidas concretas que fossem capazes de minimizar a ausência da escola, ignorando-se a vulnerabilidade agravada de crianças e adolescentes. Esta advertência veio do Conselho Nacional de Direitos da Criança (CONANDA, 2020,

s.p.), que expediu documento no qual aponta a necessidade de que, em nome do princípio da proteção integral e em respeito à prioridade absoluta, os gestores deveriam providenciar

- a. A instauração de um plano de renda básica universal, garantindo que todos as famílias brasileiras estejam amparadas pelas políticas de assistência social de garantam o mínimo necessário para sobrevivência e convívio social, assim como condições de saúde e educação;

Em outro ponto, o CONANDA destaca a complexidade da crise gerada pela pandemia, o que reclama ações articuladas, que reconheçam a pluralidade de situações que envolvem os diferentes grupos de crianças e adolescentes. Esta diversidade exige um plano integrado a ser elaborado pelo poder público com a participação dos grupos envolvidos, como destacado:

- b. Plano integrado, elaborado pelo poder público, com as Secretarias de Saúde, Educação e Assistência Social, em conjunto com as populações tradicionais, povos do campo, da floresta e das águas, e que articule estratégias a partir do cenário de gravidade da pandemia e das circunstâncias e recursos locais; (CONANDA, 2020, s.p.).

Esse plano integrado, no entanto, não foi produzido, verificando-se uma verdadeira desarticulação. Durante a pandemia, o Ministério da Educação chegou a publicar em seu site uma listagem de ações realizadas, mas nada que indicasse um plano integrado. Menciona a criação do “Comitê Operativo Emergencial (COE), composto por todas as secretarias e vinculadas do MEC, além das representações das universidades, institutos federais e das secretarias estaduais e municipais de educação” e noticia medidas, destacando-se aquelas voltadas para a infância e adolescência, tais como: a) flexibilização do sistema educacional para possibilitar o uso intensivo de tecnologias no ensino; b) a flexibilização que permite a entrega de kits de alimentação escolar de modo a manter a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); c) a elaboração de 2 protocolos de biossegurança para o retorno presencial às aulas de forma segura, no ensino superior e na educação básica; d) a disponibilização de mais de 672 milhões de reais para o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) Emergencial, com destinação de recursos financeiros para adequação das estruturas físicas e aquisição de materiais

necessários para seguir protocolos de biossegurança, com vistas à reorganização do calendário escolar e à retomada das atividades presenciais; e) a liberação de cotas extras do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) em dezembro de 2020 e em janeiro de 2021; f) o pedido de prioridade para vacinação dos profissionais de educação, entre outras ações. (BRASIL, 2020c).

Essas providências, no entanto, não atenderam a diversidade de situações, pois não bastava encaminhar recursos financeiros para adequação estrutural das escolas se não foram destinadas verbas para estender o acesso a crianças e adolescentes à internet, especialmente quando não havia condições de regressar presencialmente à escola. Quanto ao acesso, há notícias de que houve investimento daquele Ministério para levar à conexão para 400 mil estudantes, mas os recursos foram direcionados ao ensino superior e profissionalizante (BRASIL, 2020), o que exclui dessa ação aqueles que são ainda mais vulneráveis por integrarem o grupo de crianças e adolescentes.

Em setembro de 2020, cobrado pelo Congresso Nacional a prestar contas das ações empreendidas na área da educação, o ministro da educação à frente da pasta afirmou que o órgão iria repassar quinhentos e vinte e cinco milhões de reais para auxiliar 116.757 escolas no país a voltarem às aulas presenciais, o que impactaria 36 milhões de estudantes. (OLIVEIRA, 2020). Havia, no entanto, outras ações, como a realização de parcerias com empresas do segmento para estender a conexão por meio da negociação de pacotes para acesso a conteúdos remotos, bem como o trabalho integrado com outros ministérios, como o das comunicações, a fim de utilizar da estrutura existente para transmitir conteúdos para os estudantes, iniciativas não empreendidas (OLIVEIRA, 2020). A essas ações deveriam ser acrescentadas medidas visando à reais condições para que os estudantes em condição socioeconômica de vulnerabilidade conseguissem acessar a internet.

Tais ações, no entanto, não foram implementadas e, conforme denunciado pela Nota Técnica nº 5, expedida pela Rede Brasileira Mulheres Cientistas, o Projeto de Lei nº 3.477/2020, “que previa recursos para garantir acesso à internet para estudantes e professores da educação básica pública” foi vetado pelo chefe do Poder Executivo federal sob a justificativa de inadequação orçamentária. Segundo afirmado pelo Relatório da UNICEF, publicado em fevereiro de 2021, “O Brasil figura

nesse Relatório como o país do mundo com o maior número de crianças sem acesso a orientação educacional após um ano de pandemia, com 44,3 milhões de crianças nessa situação”. (REDE..., 2021, s.p.).

Compulsando o documento produzido pela UNICEF (2021), constata-se que, dentre os 6 aos 17 anos, o percentual de quem não estava frequentando a escola em 2020 era bastante elevado: 41% entre os estudantes com idade entre 6 a 10 anos; 27,8% dentre aqueles com idade entre 11 a 14 anos; 31,2 de quem tinha entre 15 a 17 anos (UNICEF 2021, p. 45).

Quando analisados os dados da Região Sul, constata-se que entre as crianças de 6 a 10 anos, sem frequência à escola ou que não tinham recebido atividade escolar na semana anterior ao levantamento, 5,3% estavam na área urbana e 4,1% na zona rural (UNICEF, 2021, p. 46). Dentre aqueles com idades entre 11 a 14 anos, 3,5% dos estudantes da área urbana não estavam frequentando a escola, enquanto 3,1% da zona rural não tinha recebido atividades para computar frequência escolar. Este percentual ampliava-se quando analisado o grupo com idades entre 15 a 17 anos, pois neste estrato, 5,3% dos estudantes da zona urbana e 4,1% da zona rural não tinham tido acesso à escola (UNICEF, 2021, p. 47).

Para evidenciar seu engajamento no atendimento do acesso à educação, o Ministério da Educação publicou Relatório de Atividades, com levantamento do período de março de 2020 a março de 2021. No documento informa uma série de ações realizadas no período. Quanto à educação básica, o documento reconhece que a pandemia de COVID-19 afetou a educação escolar em várias partes do país, o que exigiu estratégias inovadoras por parte do Ministério da Educação. Além de fazer menção aos documentos iniciais, que flexibilizaram o calendário escolar e permitiram atividades remotas, o documento informa, dentre outras ações, a criação de painel de monitoramento da educação básica no contexto durante pandemia, cujo objetivo é fornecer informações sobre o retorno às aulas; a criação de um programa de inovação e educação conectada, para apoiar as escolas com recursos educacionais digitais, para o qual foram empenhados no período mais de 165 milhões, por meio do programa Dinheiro Direto na Escola (BRASIL, 2021, p. 9). Também informa ações direcionadas às escolas localizadas na Região Norte, enfatizando apoio à formação continuada de professores a partir da plataforma MEC

RED, que dispõe de recursos educacionais digitais para apoio docente. (BRASIL, 2021, p. 10)

Quanto à alimentação escolar, faz referência ao programa Nacional de alimentação, para o qual serão aplicadas verbas quando houver retorno às atividades escolares presenciais. Há referência recursos para as escolas da rede pública para preparação do ambiente e da higiene necessária para que o retorno presencial ocorra com segurança. (BRASIL, 2021, p. 13).

Considerando que os alunos estavam em isolamento, sem frequência presencial nas escolas, as medidas listadas são de pouca efetividade para atender à situação de crianças, sobretudo aquelas com maior dificuldade de conexão à internet, pois de nada adiantava realizar investimento em higiene nas escolas naquele momento, se as crianças estavam em seus lares.

Percebe-se que foram praticadas ações por parte do Ministério da Educação, no entanto elas se encontram mais direcionadas aos professores e às escolas, suprimindo necessidades para o retorno às aulas, tendo se mostrado insuficientes para dar conta dos estudantes que estavam tentando estudar desde suas casas, muitos dos quais sequer tinham acesso à internet e à tecnologia para acessar as plataformas usadas.

AGRADECIMENTOS

À Universidade Franciscana, instituição sede da pesquisa e ao CNPq pela concessão de fomento, Chamada CNPq/MCTI/FNDCT Nº 18/2021 - Faixa A - Grupos Emergentes.

CONCLUSÃO

Sabe-se que o direito à educação, como visto na primeira parte deste trabalho, é um direito subjetivo público que deve ser mantido pelo Estado, em colaboração com a sociedade. Incontestável que esse direito se constitui em porta de entrada para a constituição e desenvolvimento da cidadania.

Não obstante esse reconhecimento em sede constitucional, ainda há inúmeras fragilidades no que diz respeito a sua oferta regular, ao acesso e permanência de crianças e adolescentes nas escolas, situação agravada durante a

pandemia.

Se os meses iniciais da emergência sanitária global causaram surpresas a todos, incluindo os agentes públicos, os meses que se sucederam, bem como o seu segundo ano revelaram, de forma clara, a desídia e o quanto esse direito ainda não é suficientemente compreendido e atendido pelos gestores públicos no Brasil. Impossível ignorar a condição de abandono dos estudantes, milhões deles sem acesso adequado às tecnologias e à internet, ao que se somou a inércia dos órgãos públicos em atender esse público, que é sujeito de direitos e merecedor de prioridade absoluta, como consagrado no art. 227 da Constituição Federal de 1988.

Os relatórios do Ministério da Educação, que dão conta de inúmeras ações realizadas pela pasta, são confrontados com denúncias de organizações não-governamentais que atuam no segmento e dados das agências internacionais, como os relatórios da UNICEF, os quais demonstram a triste situação da educação no Brasil, no período.

A inércia, no entanto, não foi somente dos agentes públicos responsáveis pela oferta educacional, como também daqueles que deveriam fiscalizar suas ações e omissões, responsabilizando os agentes públicos desidiosos. Esta situação aponta o quanto a proteção da infância é frágil no Brasil, exigindo a constante atenção da sociedade e de todos que se importam com esses sujeitos de direitos.

Há muito a fazer na área da educação de crianças e adolescentes e o compromisso deve ser de todos.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria nº 343, de 17 de março de 2020**. Dispõe sobre a substituição das aulas presenciais por aulas em meios digitais enquanto durar a situação de pandemia do Novo Coronavírus - COVID-19, 2020a. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-343-de-17-de-marco-de-2020-248564376>. Acesso em: 13 Dez. 2021.

BRASIL. **Medida Provisória nº 934**, de 1º de abril de 2020. Estabelece normas excepcionais sobre o ano letivo da educação básica e do ensino superior decorrentes das medidas para enfrentamento da situação de emergência de saúde

pública de que trata a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. 2020b. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/medida-provisoria-n-934-de-1-de-abril-de-2020-250710591>. Acesso em: 23 dez. 2021.

BRASIL. **Ministério da Educação**. (2020 c). CNE aprova diretrizes para escolas durante a pandemia. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/busca-geral/12-noticias/acoes-programas-e-projetos637152388/89051-cne-aprova-diretrizes-para-escolas-durante-a-pandemia>. Acesso em: 04 ago. 2022.

BRASIL. **Ministério da Educação**. Relatório de atividades. Ações do MEC em resposta à Pandemia de COVID-19 Março /2020 a março 2021.

BRASIL. **Censo Escolar 2020. Divulgação dos resultados**. 2020d. Disponível em: https://download.inep.gov.br/censo_escolar/resultados/2020/apresentacao_coletiva.pdf. Acesso em: 31 ago. 2022.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. Guia Covid- 19: Educação a Distância. v. 3, 2020. Disponível em: <https://campanha.org.br/acervo/guia-covid-19-educacao-distancia/>. Acesso em: 30 ago. 2021

CONSELHO NACIONAL DE DIREITOS DA CRIANÇA. **Recomendações do CONANDA para a proteção integral a crianças e adolescentes durante a pandemia do covid-19**. Disponível em: https://crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/legis/covid19/recomendacoes_conanda_covid19_25032020.pdf. Acesso em: 02 out. 2022.

OLIVEIRA, Élidea. **MEC esclarece ao Congresso quais ações foram tomadas na educação durante a pandemia**. Disponível em: <https://g1.globo.com/educacao/noticia/2020/09/17/mec-esclarece-ao-congresso-quais-acoes-foram-tomadas-na-educacao-durante-a-pandemia.ghtml>. Acesso em: 05 out. 2022.



REDE BRASILEIRA MULHERES CIENTISTAS. **Nota técnica nº 5:** A educação na pandemia e a omissão do Governo Federal. Disponível em:

https://portal.fiocruz.br/sites/portal.fiocruz.br/files/documentos/nota_tecnica_n.5_-_educacao_na_pandemia_vf.pdf. Acesso em: 05 out. 2022.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Nota técnica:** Impactos da Pandemia na alfabetização de crianças. Fevereiro de 2021. Disponível em:

<https://todospelaeducacao.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2022/02/digital-nota-tecnica-alfabetizacao-1.pdf>. Acesso em: 05 out. 2022.

UNICEF Brasil; CENPEC Educação. **Cenário da Exclusão Escolar no Brasil:** Um alerta sobre os impactos da pandemia da COVID-19 na Educação. Abril de 2021.

Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/media/14026/file/cenario-da-exclusao-escolar-no-brasil.pdf>. Acesso em: 05 out. 2022.