



FACULDADE ANTONIO MENEGHETTI
LURDES MARIA DA MOTTA

**DIREITO ADMINISTRATIVO EM TEMPOS DE PANDEMIA: REGRAMENTOS
PARA A EDUCAÇÃO BÁSICA E OS REFLEXOS NA VIDA ESCOLAR DO ALUNO**

RECANTO DO MAESTRO-RESTINGA SÊCA
2020

LURDES MARIA DA MOTTA

**DIREITO ADMINISTRATIVO EM TEMPOS DE PANDEMIA: REGRAMENTOS
PARA A EDUCAÇÃO BÁSICA E OS REFLEXOS NA VIDA ESCOLAR DO ALUNO**

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito, Curso de Graduação em Direito, Faculdade Antonio Meneghetti-AMF.

Orientador: Prof. Ms. Adriano Farias Puerari

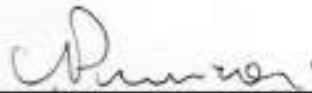
LURDES MARIA DA MOTTA

**DIREITO ADMINISTRATIVO EM TEMPOS DE PANDEMIA: REGRAMENTOS
PARA A EDUCAÇÃO BÁSICA E OS REFLEXOS NA VIDA ESCOLAR DO ALUNO**

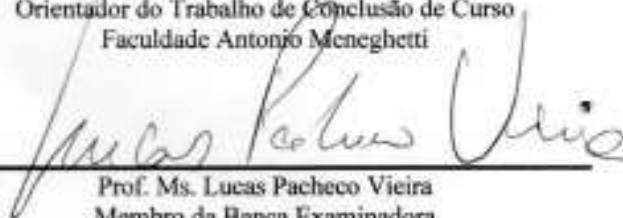
Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito, Curso de Graduação em Direito, Faculdade Antonio Meneghetti-AMF.

Orientador: Prof. Ms. Adriano Farias Puerari

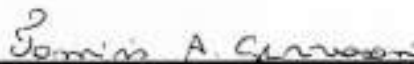
COMISSÃO EXAMINADORA



Prof. Ms. Adriano Farias Puerari
Orientador do Trabalho de Conclusão de Curso
Faculdade Antonio Meneghetti



Prof. Ms. Lucas Pacheco Vieira
Membro da Banca Examinadora
Faculdade Antonio Meneghetti



Prof. Ms. Tamiris Alessandra Gervasoni
Membro da Banca Examinadora
Faculdade Antonio Meneghetti

Recanto Maestro, 02 de dezembro de 2020.

AGRADECIMENTOS

Sabe-se o quão difícil é chegar ao final de uma graduação, é preciso superar desafios quase todos os dias. Portanto, muitas pessoas, sentimentos e espaços de estudo foram extremamente relevantes e marcantes para o processo de aprendizagem do Curso de Direito da Antonio Meneghetti Faculdade. Deste modo, quero registrar meu agradecimento:

Primeiramente a Deus, por estar sempre guiando os meus passos, por ter me concedido força e coragem para superar os temores e desafios que a vida impôs.

Aos meus familiares, inicialmente ao meu colega, parceiro e amado Ariovaldo que deu suporte para subsidiar a busca de novos conhecimentos e me auxiliar a adequar uma rotina de estudos dentro de uma realidade de muito trabalho. A minha filha Caren, que amo tanto, sempre foi meu maior orgulho e fonte de inspiração, agradeço sua compreensão com os momentos de ausência e cansaço que muitas vezes impediram nossas viagens e passeios. Ao meu querido genro Dalvan, que esteve disponível para ajudar em todos os momentos. Ao meu amado filho Pedro Henrique “*in memoriam*” que está sempre comigo em pensamento e saudade, me motivando a viver com sabedoria e intensidade, refletindo que a beleza de tudo está no caminho que construímos.

Aos parceiros da Antonio Meneghetti Faculdade, amigos que ganhei, agradeço pelo companheirismo e pela troca de experiências que me permitiram crescer não só como pessoa, mas também como formanda. Aos professores da AMF, pelas pesquisas, correções e ensinamentos que me permitiram uma formação de excelência ao longo do curso.

Ao Mestre, professor Adriano, um agradecimento especial, por ter aceitado ser meu orientador, pelos conselhos, pela ajuda e principalmente pela paciência com a qual guiou o meu aprendizado, agradeço imensamente sua dedicação e amizade.

E, por fim, a todos aqueles que, de alguma forma, fizeram parte da minha formação e da construção deste trabalho, seja por meio de palavras de motivação e apoio ou por qualquer outro auxílio, deixo aqui registrado o meu sincero agradecimento.

DIREITO ADMINISTRATIVO EM TEMPOS DE PANDEMIA: REGRAMENTOS PARA A EDUCAÇÃO BÁSICA E OS REFLEXOS NA VIDA ESCOLAR DO ALUNO

Lurdes Maria da Motta¹
Adriano Farias Puerari²

RESUMO: Com o surgimento da pandemia do Coronavírus, muitas ações e atos administrativos tornam-se urgentes e necessários para o controle da disseminação da Covid-19. Nesse sentido, o presente estudo tem como objetivo principal identificar os possíveis conflitos de competência na determinação de normas legais, compreendendo os impactos destas orientações na Educação Básica em âmbito municipal. Partindo deste ponto, propõe-se analisar as diferentes interpretações dos entes federados na construção de regulamentações, para o ensino em 2020, em um mesmo território no período de calamidade pública. Essa investigação objetiva responder ao seguinte questionamento: quais prejuízos poderão advir na vida escolar do aluno com a pandemia e a falta de unicidade de normas? Como método de abordagem para este estudo, optou-se pelo indutivo, partindo de legislações específicas criadas para reger o período de pandemia. Como método de procedimento, utilizou-se o monográfico e pesquisas bibliográficas, com foco na busca de compreensão das medidas implementadas pelo poder administrativo da União, Estado e Município, procurando na literatura o entendimento deste novo cenário de incertezas. Ao final, concluiu-se que a disparidade de normas criadas durante o período de calamidade pública, aliada ao momento de incertezas quanto ao desfecho dos efeitos da pandemia, poderá sim ocasionar sérios prejuízos na vida escolar dos alunos pertencentes à Educação Básica em 2020.

Palavras-chave: Covid-19; Direito Administrativo; Conflito de competência; Vida escolar do aluno.

ABSTRACT: With the emergence of the Coronavirus pandemic, many actions and administrative acts become urgent and necessary to control the spread of Covid-19. In this sense, the present study has as main objective, to identify the possible conflicts of competence in the determination of norms, including the impacts of these guidelines on Basic Education at the municipal scope. Starting from this point, it is proposed to analyze the different interpretations of the federal entities in the construction of regulations for teaching in 2020 in the same territory in the period of public calamity. This investigation aims to answer the following question: what damages arise in the student's school life with the pandemic and the lack of unity of standards? As a method of approach for this study, it was opted for inductive starting from specific legislation created to rule the pandemic period, as a method of procedure it was used monographic and bibliographic research, focusing on understanding the measures implemented by the administrative power of the Union, State and Municipality

¹ Acadêmica do 9º semestre do Curso de Direito da Faculdade Antonio Meneghetti – AMF. E-mail para contato: lurdesmariadamotta@gmail.com.

² Orientador. Mestre em Ciências Jurídico-Políticas, com menção em Direito Administrativo pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Portugal. Doutorando em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí - UNIVALI, em regime de dupla titulação com a Università degli Studi di Perugia/ITA. Professor de Direito da Antonio Meneghetti Faculdade na área de Direito Administrativo e Processo Penal. E-mail para contato: adriano@csmadv.br.

seeking in the literature the understanding of this new scenario of uncertainties. In the end, it is concluded that the disparity of norms created during the period of public calamity, combined with the moment of uncertainty as to the outcome of the effects of the pandemic, may cause serious damage to the school life of the students belonging to basic education in 2020.

Keywords: Covid-19; Administrative Law; Conflict of competence; Student's scholar life.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	7
2 UM CENÁRIO ADMINISTRATIVO DE CRISE: O INTERESSE PÚBLICO E O DIREITO SOCIAL À EDUCAÇÃO	8
3 REGRAS PARA A EDUCAÇÃO BÁSICA E A COMPETÊNCIA DO ESTADO E MUNICÍPIOS	13
4 EDUCAÇÃO BÁSICA: NOVAS REGULAMENTAÇÕES PARA O ENSINO E OS IMPACTOS NA VIDA ESCOLAR DOS ALUNOS	19
5 CONCLUSÃO	24
REFERÊNCIAS	25

1 INTRODUÇÃO

No ano de 2020, a pandemia do Covid-19, ocasionada pelo Coronavírus, espalhou-se pelo mundo infectando milhares de pessoas, muitas já contaminadas necessitaram de cuidados especiais e a gravidade dos efeitos do vírus levou números expressivos de doentes a óbito. No Brasil, neste mesmo período, em 20 de março de 2020, o Congresso Nacional, a pedido do presidente da república, reconheceu a ocorrência do estado de calamidade pública, através do Decreto Legislativo n.º 6 de 2020.

Com a intencionalidade de controle da situação de calamidade pública, fundamentando seus atos na proteção da vida, diferentes esferas da administração pública precisaram estabelecer regras, criar normativas, impor protocolos e até restringir direitos individuais e coletivos. Como consequência dos efeitos dos atos de controle da pandemia, iniciou-se um momento histórico de muitos debates, situações que desencadearam grandes conflitos, tanto na esfera administrativa pública, quanto na esfera privada que precisaram ser resolvidos.

Essa crise, agravada pelas restrições e tentativas de controle da pandemia, também afetou significativamente a vida dos administrados na área da educação. Com o propósito de controlar o vírus e garantir os protocolos de isolamento social, os entes federados precisaram determinar o fechamento das escolas. Iniciou-se então um período em que todo esse segmento necessitou adequar-se à nova realidade, afetando principalmente a Educação Básica.

Para a adequação do ensino na Educação Básica, cada ente federado elaborou normas para organizar seus sistemas de ensino, propondo diferentes alternativas para regular as novas formas de interação e aprendizagem, precisando, ainda, perante divergentes determinações e normativas, debater sobre as possibilidades de criar diretrizes locais, de modo a viabilizar a vida escolar dos alunos.

Diante de um cenário administrativo de crise na Educação Básica, agravado pelos impactos da pandemia e os reflexos do isolamento social, com as constantes modificações nas normativas propostas pelos entes federados para reorganizar e organizar o ensino no período de calamidade pública, questiona-se: quais prejuízos poderão advir na vida escolar do aluno com a pandemia e a falta de unicidade de normas?

Como objetivo principal do estudo, pretende-se identificar os possíveis conflitos de competência na determinação de normativas, compreendendo os impactos destas orientações na Educação Básica em âmbito municipal, observando ainda as diferentes interpretações dos entes federados e os possíveis reflexos na vida escolar do aluno em 2020.

Este estudo perpassa, em um primeiro momento, pela compreensão da responsabilidade do administrador frente a uma pandemia. Em um segundo tópico, observam-se as competências federativas para regulamentar a Educação Básica em âmbito municipal e analisa-se as divergências de regras utilizadas. Ao final, pretende-se sopesar as diferentes normas criadas para regulamentar a Educação Básica em 2020, destacando-se os impactos que podem advir na vida escolar do aluno.

Com a intencionalidade de encontrar respostas para o regramento da Educação Básica em tempos de pandemia, utilizou-se o método de abordagem indutivo, pois parte de normativas administrativas e segue com a análise de posteriores desdobramentos, empregados pelos Sistemas de Ensino para regulamentar a Educação Básica na esfera municipal.

Para a apropriação deste estudo serão abordados dois métodos de procedimento, inicialmente o monográfico com o foco na compreensão das normativas implementadas pelo poder administrativo da União, Estado e Município; posteriormente utilizar-se-á pesquisa bibliográfica, buscando na literatura o entendimento deste novo cenário administrativo de crise e os conflitos na Educação Básica em âmbito local. Por se tratar de um problema histórico-social urgente, que impacta as bases da educação, a temática relaciona-se com a linha de pesquisa Política, Direito, Ontologia e Sociedade.

2 UM CENÁRIO ADMINISTRATIVO DE CRISE: O INTERESSE PÚBLICO E O DIREITO SOCIAL À EDUCAÇÃO

Como um grande acontecimento que traz consequências, a pandemia na saúde mundial ganhou destaque, tanto de pequenos, quanto de grandes territórios, causando impactos sociais, econômicos e políticos, oriundos das consequências de sua rápida e fácil transmissão. Assim, o efeito na administração pública foi contundente.

Para melhor compreender a sequência de eventos e a crise ocasionada pela pandemia na administração pública, precisa-se, de partida, observar os acontecimentos históricos, seguido de um olhar nas medidas administrativas adotadas para seu controle e enfrentamento. Inicialmente a pandemia teve registros em 31 de dezembro de 2019, quando:

[...] a Organização Mundial da Saúde (OMS) foi alertada sobre vários casos de pneumonia na cidade de Wuhan, província de Hubei, na República Popular da China. Tratava-se de uma nova cepa (tipo) de Coronavírus que não havia sido identificada antes em seres humanos. Uma semana depois, em 7 de janeiro de 2020, as autoridades chinesas confirmaram que haviam identificado um novo tipo de Coronavírus. Os Coronavírus estão por toda parte. Eles são a segunda principal

causa de resfriado comum (após rinovírus) e, até as últimas décadas, raramente causavam doenças mais graves em humanos do que o resfriado comum.³

Denominado cientificamente de “SARS-CoV 2, [...] responsável por causar a doença Covid-19,”⁴ o vírus desencadeou infecções respiratórias apresentando um quadro clínico que variava de infecções assintomáticas a quadros respiratórios graves, necessitando de atendimento médico especializado e equipamentos específicos para auxiliar na recuperação. Portanto, logo no início, surgiram as limitações para os atendimentos de pacientes mais graves, tanto limitações dos equipamentos, quanto dos espaços preparados para esses pacientes. Por esses motivos, em todo o mundo, tornou-se tão relevante as medidas administrativas de controle da pandemia.

No final de janeiro de 2020, a Organização Mundial da Saúde - OMS declarou que o novo Coronavírus constituía uma Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII). Esse alerta tornou-se extremamente relevante para que todos os países tentassem encontrar maneiras de controlar sua propagação, possibilidade de ganhar tempo para adotar medidas a fim de interromper a transmissão da Covid-19, pois a relevância do poder de transmissão viral perpassa por diferentes classificações que vão de uma endemia, epidemia, até chegar a uma pandemia. Isso pode ser compreendido mais facilmente de acordo com França:

[...] quando uma doença existe apenas em uma determinada região é considerada uma endemia (ou proporções pequenas da doença que não sobrevive em outras localidades). Quando a doença é transmitida para outras populações, infesta mais de uma cidade ou região, denominamos epidemia. Porém, quando uma epidemia se lastra de forma desequilibrada se espalhando pelos continentes, ou pelo mundo, ela é considerada pandemia.⁵

A tentativa de controle da pandemia tornou-se necessária, conforme o Regulamento Sanitário Internacional (RSI), pois evidenciou-se ser um evento extraordinário capaz de

³ ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE - OPAS. **Folha informativa – Covid-19** (doença causada pelo novo Coronavírus). Histórico, 2020. Disponível em: https://www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=article&id=6101:covid19&Itemid=875. Acesso em: 27 mar. 2020.

⁴ ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE - OPAS. **Folha informativa – Covid-19** (doença causada pelo novo Coronavírus). Histórico, 2020. Disponível em: https://www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=article&id=6101:covid19&Itemid=875. Acesso em: 27 mar. 2020.

⁵ FRANÇA, Neuda Batista Mendes. **Endemia, Epidemia e Pandemia**. 2020. Disponível em: <https://www.infoescola.com/doencas/endemia-epidemia-e-pandemia/>. Acesso em: 16 mai. 2020.

“constituir um risco de saúde pública [...] devido à disseminação internacional de doenças; e que potencialmente requer uma resposta internacional coordenada e imediata”.⁶

Diante desse cenário, como medida de precaução, o Brasil aprovou em 6 de fevereiro de 2020 a Lei n.º 13.979,⁷ que “dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo Coronavírus”. Em 26 de fevereiro confirmou-se o primeiro caso de contaminação no Brasil. Era um homem de 61 anos que tinha voltado de viagem da Itália. Em 11 de março a OMS caracterizou a disseminação do vírus como “pandemia de Covid-19”. Alertou que ainda não existiam formas de controlar os sintomas da doença e que alguns casos poderiam evoluir de problemas respiratórios a óbito, fazendo-se necessário ficar atento e evitar o deslocamento de pessoas para reduzir a transmissão.⁸

Com a Organização Mundial da Saúde reconhecendo o poder de transmissão do vírus e classificando-o como pandemia de Covid-19, impulsionou-se um alerta global. De acordo com Glauco Salomão Leite, em sua obra “Direito público em tempos pandêmicos”, destaca-se que chegou o momento das lideranças de todo o mundo adotar medidas administrativas e restritivas que passam pelo: “isolamento social e quarentena (restrições à circulação de pessoas, à realização de eventos, de atividades comerciais e empresariais, dentre outras) que terminam por interferir em direitos e liberdades fundamentais”.⁹ Para o autor, as medidas adotadas pela administração pública tornaram-se urgentes para promover um real controle da proliferação da doença e com isso evitar um colapso nos sistemas de saúde, preservando vidas.

O estado de calamidade fez surgir novos regramentos, portanto aconteceram grandes transformações no cotidiano dos administrados, nascendo outras responsabilidades e atribuições para o administrador que precisou refletir ainda mais o impacto de seus atos. Essas

⁶ ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE - OPAS. **Folha informativa – Covid-19** (doença causada pelo novo Coronavírus). Emergência de Saúde Pública de Importância internacional, 2020. Disponível: https://www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=article&id=6101:covid19&Itemid=875. Acesso em: 27 mar. 2020.

⁷ BRASIL. **Lei n. 13.979, de 6 de fevereiro de 2020**. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do Coronavírus responsável pelo surto de 2019. 2020a. Brasília: DF, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L13979.htm. Acesso em: 26 mar. 2020.

⁸ ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE - OPAS. **Folha informativa – Covid-19** (doença causada pelo novo Coronavírus). Emergência de Saúde Pública de Importância internacional, 2020. Disponível: https://www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=article&id=6101:covid19&Itemid=875. Acesso em: 27 mar. 2020.

⁹ LEITE, Glauco Salomão. Covid-19 e democracia no Brasil: controlando a proliferação do populismo. p. 21-42. In: CONCI, Luiz Guilherme Arcaro (Org.). **O direito público em tempos pandêmicos 9 países, 11 trabalhos e uma porção de inquietudes**. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2020. p. 30.

novas atribuições e responsabilidades da administração pública em tempos de pandemia reforçou que seus atos, mesmo os que têm como origem o poder de polícia da administração pública, devem estar amparados e fundamentados também nos princípios administrativos, dentre eles os trazidos pela Constituição Federal de 1988, que em seu artigo 37 determina “que a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”.¹⁰

Além de mais responsabilidade e cuidado com os atos e normas administrativas, pode-se observar que o administrador público, ao regulamentar e determinar procedimentos com o objetivo embasado no princípio da supremacia do interesse público de preservar vidas, assume a função de garantidor, por excelência, dos direitos constitucionalmente tutelados. Observa-se que é pacificado na doutrina que os atos administrativos devem ser pautados na incessante busca pelo resguardo do interesse público. Para José dos Santos Carvalho Filho, nas diferentes esferas, federal, estadual e municipal, o administrador, chefe do executivo, deve:

[...] mesmo quando age em vista de algum interesse estatal imediato, o fim último de sua atuação deve ser voltado para o interesse público. E se, como visto, não estiver presente esse objetivo, a atuação estará inquinada de desvio de finalidade. Desse modo, não é o indivíduo em si o destinatário da atividade administrativa, mas sim o grupo social num todo.¹¹

Em razão da pandemia, a fundamentação das ações administrativas e medidas de controle da Covid-19, pautadas na supremacia do princípio do interesse público, podem ocasionar conflitos com outros princípios e direitos constitucionalmente tutelados. Um exemplo desse conflito evidencia-se no direito individual de liberdade de locomoção, garantido na Constituição Federal de 1988, art.5º, inciso XV, que, devido às restrições adotadas para controlar a pandemia, ficaram limitados, restringidos em detrimento de outros direitos individuais e coletivos, como o direito à vida, à segurança e à saúde.

Em meio a tantas dúvidas e incertezas sobre uma doença que estava se espalhando tão rapidamente, no extremo sul do Brasil, o governador do Rio Grande do Sul, em 19 de março

¹⁰ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 26 mar. 2020.

¹¹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 33 ed. São Paulo: Atlas, 2019. p. 112.

de 2020, em um ato administrativo com o Decreto n.º 55.128 de 2020,¹² declarou estado de calamidade pública em todo seu território, para fins de enfrentamento à pandemia causada pela Covid-19. Com o efeito deste ato além de todas as restrições de locomoção e medidas de prevenção, também fecharam-se todos os estabelecimentos de ensino e se iniciou um período de grandes transformações e insegurança, tanto na educação, como também em direitos sociais garantidos pela Constituição Federal de 1988, em seu artigo 6º, que dispõe que “são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”.¹³

De acordo com Ingo Wolfgang Sarlet, os direitos sociais refletem direitos históricos construídos com lutas sociais na busca de melhores condições de vida a serem garantidos pelo Estado. Fazem referência a uma luta por igualdade real, e por liberdade real, no sentido de que todos deveriam desfrutar dos direitos com as mesmas oportunidades¹⁴. Estas ideias são explícitas quando se faz referência ao termo direitos sociais, principalmente se referindo à educação, pois esta amplia as possibilidades de garantir os direitos conquistados.

Com as restrições adotadas para o controle da pandemia, os direitos sociais, que são tutelados pela Constituição Federal/88 ficaram significativamente fragilizados. Muitos postos de trabalho foram fechados, a saúde precisou de protocolos específicos, as pessoas tiveram que ficar em isolamento social, impedidas de ir para escola, praticar esportes, lazer; enfim, houve grandes mudanças que afetaram principalmente a Educação Básica.

Observa-se que este nível de ensino foi o mais afetado pela pandemia, alterando a forma de interação professor-aluno, horário de realizar as atividades, conteúdos que passaram a ser os mínimos, avaliação, utilização de novas tecnologias na prática pedagógica, entre tantas outras transformações no ensino que o fechamento das escolas impactou na vida de toda a comunidade escolar.

¹² RIO GRANDE DO SUL. **Decreto n° 55.128, de 19 de março de 2020**. Declara estado de calamidade pública em todo o território do Estado do Rio Grande do Sul para fins de prevenção e de enfrentamento à epidemia causada pelo Covid-19 (novo Coronavírus), e dá outras providências. Porto Alegre: 19 mar. 2020. Disponível em: <https://www.diariooficial.rs.gov.br/materia?id=396798>. Acesso em: 05 mai. 2020.

¹³ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 26 mar. 2020.

¹⁴ SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional 11. ed. rev. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012.p.164-166

Portanto, em setembro de 2020, com a diminuição de casos graves de Covid-19, e já se aproximando o último trimestre letivo, iniciou-se uma flexibilização das medidas restritivas anteriormente decretadas. Logo, no cenário administrativo, começaram os debates sobre a possibilidade de retorno do ensino na modalidade presencial, causando muita controvérsia, principalmente sobre quem detinha a competência para regular este retorno, por ele versar sobre interesse local.

3 REGRAS PARA A EDUCAÇÃO BÁSICA E A COMPETÊNCIA DO ESTADO E MUNICÍPIOS

Para compreender-se as determinações e normativas que versam sobre a Educação Básica em tempos de pandemia, deve-se primeiramente observar as particularidades deste nível de ensino.

A Educação Básica de acordo com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação compreende três etapas: Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio. A escolarização neste nível de ensino inicia-se de zero e estende-se aos dezessete anos. No entanto, na Educação Infantil até os quatro anos o ensino não é obrigatório, sendo obrigatório apenas para crianças dos quatro aos dezessete anos.¹⁵

Em âmbito administrativo municipal e estadual, o sistema educacional, principalmente o ensino ao nível de Educação Básica, passou por grandes mudanças e reflexões em 2020. Inicialmente, em 19 de março, com a declaração de situação de calamidade pública, o governador do Estado definiu regras de isolamento social, restringindo a circulação de pessoas, determinando, ainda, a interrupção imediata do ensino na modalidade presencial. Os Municípios também seguiram essas determinações, decretando normativas, suspendendo as aulas e modificando a forma de trabalho.

Como orientação para uma nova forma de trabalho na Educação Básica, cada ente federado (Estado, Município e Distrito Federal) definiu seu plano de trabalho com diretrizes próprias de interação do professor com o aluno. Estabeleceu-se uma base de conteúdos mínimos que deveriam ser ensinados neste período e, de acordo com sua competência, promoveu o debate sobre validação das aulas remotas (à distância) em conformidade com as diretrizes e normativas vigentes para reger a vida escolar do aluno.

¹⁵ BRASIL. **Lei nº. 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, DF: 20 dez. 1996.

Essa competência para elaborar regras no ensino em diferentes esferas federativas pode ser facilmente entendida, observando sua distribuição na Constituição Federal de 1988, de acordo com o destaque em nota técnica da Federação das Associações de Municípios/RS (FAMURS):

a) Competência da União para legislar sobre diretrizes de bases da educação nacional, art. 22, XXIV, o que ocorre na Lei n. 9.394/96, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

b) Competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios de proporcionar meios de acesso à educação, art. 23, V.

c) Competência concorrente da União, Estados, Distrito Federal e Municípios para legislar sobre educação e ensino, art. 24, IX.

O sistema constitucional estabelece caber à União definir tão somente as normas gerais, e os entes estaduais e municipais fixam as especificidades, os modos e meios de cumprir o quanto estabelecido no art. 24, IX, da Constituição. O art. 22, XXIV, enfatiza a competência privativa do legislador nacional para definir as diretrizes e bases da educação nacional, deixando as singularidades no âmbito de competência dos Estados e do Distrito Federal.¹⁶

Com a competência de ente federado estadual, capaz de propor normativas em relação aos meios e formas de acesso à Educação Básica, o governo do Estado do Rio Grande do Sul com o Decreto nº 55.465, de 05 de setembro de 2020¹⁷, estabeleceu o retorno das aulas na modalidade presencial, para todas as etapas de ensino. O texto destaca a possibilidade de adoção de um modelo híbrido de ensino presencial, limitando a presença de 50% de alunos por sala de aula. 5

O documento determina, ainda, que as instituições privadas e municípios façam as adequações sanitárias necessárias fornecendo os equipamentos de proteção individual aos trabalhadores e alunos. No artigo 4º deste documento normativo, o Estado estabelece que o retorno das aulas presenciais aconteça com a observação dos protocolos, das regras sanitárias e das seguintes datas:

Art. 4º [...] observado o disposto neste Decreto e em Portaria Conjunta da Secretaria Estadual da Saúde e da Secretaria Estadual da Educação, bem como a capacidade das Instituições de Ensino, a partir das seguintes datas:

¹⁶ RIO GRANDE DO SUL. Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul (FAMURS). **Nota técnica conjunta FAMURS – CDP**. Disponível em: <http://www.famurs.com.br/wp-content/uploads/2020/09/NOTA-T%C3%89CNICA-CONJUNTA-FAMURS-CDP-Retorno-Aulas-e-Contratos.pdf>. Acesso em 08 out. 2020. p. 1.

¹⁷ RIO GRANDE DO SUL. **Decreto nº 55. 465, de 05 de setembro de 2020**. Estabelece as normas aplicáveis às instituições e estabelecimentos de ensino situados no território do Estado do Rio Grande do Sul, conforme as medidas de prevenção e de enfrentamento à epidemia causada pelo novo Coronavírus (Covid-19) de que trata o Decreto nº 55.240, de 10 de maio de 2020, que institui o Sistema de Distanciamento Controlado e dá outras providências. Porto Alegre: 05 set. 2020. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=401060>. Acesso em: 05 out. 2020.

- I - Ensino infantil: 08 de setembro de 2020;
- II - Ensino Superior e Ensino Médio: 21 de setembro de 2020;
- III - Ensino Fundamental/anos finais: 28 de outubro de 2020; e
- IV - Ensino Fundamental/anos iniciais: 12 de novembro de 2020.¹⁸

A orientação para o retorno da Educação Básica, na modalidade presencial, iniciando-se pela Educação Infantil, em meio a pandemia, gerou muitas inquietações entre as famílias, comunidade e Secretarias Municipais de Educação de todo o Estado. Muitos setores vinculados à educação intensificaram os debates, colocando em pauta as incertezas das famílias quanto à segurança e saúde dos filhos, as dificuldades das Secretarias de Educação em promover e garantir os protocolos de retorno, a insegurança na capacidade de crianças pequenas conseguirem cumprir os protocolos, entre outros assuntos que desencadearam uma série de questionamentos, principalmente para os Sistemas de Ensino, em razão do possível conflito de competência, pelo tema educação versar sobre realidade local.

Observa-se que alguns setores se manifestaram favoráveis ao retorno das aulas presenciais, tais como: as entidades educacionais privadas, familiares e responsáveis que estão com dificuldade de exercer suas funções laborais por não encontrar local adequado para deixar seus filhos, empresas que precisam dos trabalhadores em atividades presenciais e alguns representantes de um movimento negacionista que não acreditava nas consequências da Covid-19.

No entanto, outros segmentos divergiram. Estes, representados pelos responsáveis de alunos, escolas, dirigentes municipais, representantes da comunidade, em geral, não concordaram com as determinações do Decreto Estadual. Dentre as divergências destaca-se a manifestação do Ministério Público do Rio Grande do Sul, que em Nota Pública, em 14 de setembro de 2020, recomenda:

[...] considerando que mesmo a adoção de rígidos protocolos sanitários não afasta de forma absoluta a possibilidade de contágio entre alunos, e profissionais envolvidos com o retorno das atividades escolares de forma presencial, entendem como imprescindível a manutenção de atividades desenvolvidas de forma remota, cabendo à família encaminhar ou não seus filhos à escola, como uma liberalidade, não restrita às hipóteses de grupos de risco. [...] sendo inafastável que a família tenha a liberdade de escolher sobre o retorno, ou não, dos estudantes, sempre com a garantia de que o serviço continuará a ser prestado na modalidade não presencial, tendo em conta mesmo seu caráter obrigatório, nos termos do art. 208, I, da Constituição Federal

¹⁸ RIO GRANDE DO SUL. **Decreto nº 55.465, de 05 de setembro de 2020**. Estabelece as normas aplicáveis às instituições e estabelecimentos de ensino situados no território do Estado do Rio Grande do Sul, conforme as medidas de prevenção e de enfrentamento à epidemia causada pelo novo Coronavírus (Covid-19) de que trata o Decreto nº 55.240, de 10 de maio de 2020, que institui o Sistema de Distanciamento Controlado e dá outras providências. Porto Alegre: 05 set. 2020. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=401060>. Acesso em: 05 out. 2020.

[...] neste cenário de pandemia, nenhum outro bem, direito ou interesse pode ter primazia sobre o direito à vida e à saúde e que a educação deve ser entendida como um direito social, sem preponderância do aspecto econômico, respeitados os princípios legais da proteção integral e prioritária, do interesse superior da criança e do adolescente.¹⁹

O Ministério Público, em sua recomendação, ressaltou a incerteza de aplicação prática dos protocolos, bem como evidenciou a autonomia das famílias na decisão de optar pela continuidade ou não dos alunos em aulas na modalidade à distância. Enfatizou que nenhum outro bem, direito ou interesse pode ter primazia sobre o direito à vida e à saúde.

Semelhante posicionamento em relação à preocupação com a eficácia dos protocolos de retorno das aulas presenciais, mas com um olhar na competência local para este regramento, foi o da Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul (FAMURS), que em nota técnica, no dia 14 de setembro de 2020, ressaltou o entendimento dos 397 Municípios membros:

O Município deve atuar na organização e execução das ações de saúde e no controle e avaliação referente às condições de trabalho e seus ambientes, valendo afirmar que a situação das escolas, sejam municipais ou estaduais, e mesmo privadas, deve ser previamente avaliada pela Administração Municipal para aferir as condições de ocupação, quantidades, períodos e momentos adequados para a retomada das aulas, conforme o status epidemiológico da região.²⁰

Essa orientação da FAMURS direciona que, em caso de reabertura das escolas, “cabe ao Município publicar os protocolos técnicos necessários que entendam aplicáveis”.²¹ A nota técnica ressalta a competência do Município para até divergir do ente federado Estado, no entanto, fundamentou que este posicionamento quando divergente, deve estar pautado na proteção ao conjunto de pessoas envolvidas no retorno das aulas na modalidade presencial.

A recomendação do Ministério Público de dar voz às famílias, conjugada com a orientação da FAMURS para os Municípios exercerem sua competência ao determinar normativas que versem sobre a realidade local, impulsionou uma pesquisa realizada nos

¹⁹ BRASIL. Ministério Público. **Nota pública das promotorias de justiça regionais de Educação do RS nº 04/2020**. Porto Alegre: 2020. Disponível em: https://www.mprs.mp.br/media/areas/atuacaomp/arquivos/notapreduc_covidii.pdf. Acesso em 08 out. 2020. p. 3.

²⁰ RIO GRANDE DO SUL. Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul (FAMURS). **Nota técnica conjunta FAMURS – CDP**. Porto Alegre, 14 set. 2020. Disponível em: <http://www.famurs.com.br/wp-content/uploads/2020/09/NOTA-T%C3%89CNICA-CONJUNTA-FAMURS-CDP-Retorno-Aulas-e-Contratos.pdf>. Acesso em: 05 out. 2020. p. 21.

²¹ RIO GRANDE DO SUL. Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul (FAMURS). **Nota técnica conjunta FAMURS – CDP**. Porto Alegre, 14 set. 2020. Disponível em: <http://www.famurs.com.br/wp-content/uploads/2020/09/NOTA-T%C3%89CNICA-CONJUNTA-FAMURS-CDP-Retorno-Aulas-e-Contratos.pdf>. Acesso em: 05 out. 2020. p. 22.

Municípios com o objetivo de conhecer o posicionamento dos pais para envolvê-los de forma participativa na tomada de decisão.

Como parâmetro de comparação nesse estudo, destaca-se a pesquisa realizada em Paraíso do Sul, Município situado no centro do Estado do Rio Grande do Sul, com população estimada de 7.623 habitantes, de acordo com o IBGE,²² e, até o dia 5 de outubro de 2020, obteve apenas sete casos confirmados de Covid-19. A pesquisa foi realizada com as famílias de estudantes matriculados na Educação Básica, etapas: Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio da rede pública municipal e estadual de ensino, através de questionários que foram respondidos entre os dias 15 e 25 de setembro.

Dentre os questionamentos, destaca-se a pergunta: “sua família é contra ou a favor das aulas presenciais?”. Com os dados obtidos através da resposta deste questionamento ficou bem claro o posicionamento das famílias, expressos nos resultados de: 86,79% afirmaram ser contra o retorno das aulas presenciais; 12,73% responderam querer o retorno das aulas presenciais e, apenas, 0,47% não responderam.²³

Na motivação desses atos e normativas administrativas que impactaram interesse local, como o retorno ou não das aulas presenciais, entende-se que é dever do ente federativo agir com cautela e precaução, pois seus atos poderão desencadear efeitos na vida e saúde dos administrados. Neste sentido, em matéria de competência administrativa que versa sobre o tema, o ente federativo deve observar, segundo o Ministro Alexandre de Moraes que:

A competência administrativa para *cuidar da saúde pública* é concorrente entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, cabendo-lhes o dever de atuação em uma das áreas mais sensíveis do Estado moderno. Assim, administrativamente, todos os entes federativos possuem competência para assegurar a efetividade e plenitude da saúde pública, inclusive no tocante aos serviços de vigilância sanitária, devendo o exercício dessa competência, porém, para se evitar desnecessários embates entre os diversos entes federativos, pautar-se pelo *princípio da predominância do interesse*. [...] A saúde é, todavia, no elenco das finalidades a que o Estado está destinado a dedicar-se, talvez, a mais relevante e que mereça atenção maior.²⁴

²² IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Cidades e Estados**: Paraíso do Sul código: 4314027. 2020. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/rs/paraiso-do-sul.html>. Acesso em: 25 out. 2020.

²³ PARAÍSO DO SUL. Decreto nº 99/2020, de 07 de outubro de 2020. Dispõe sobre a suspensão das atividades escolares presenciais no município de Paraíso do Sul, no ano de 2020. Paraíso do Sul: Prefeitura Municipal de Paraíso do Sul, [2020]. Disponível em: http://paraisodosul.rs.gov.br/images/prefeitura/geral/documentos/Decreto_Suspende_Aulas.pdf. Acesso em: 12 out. 2020. Anexo I.

²⁴ MORAES, Alexandre de. **Competências administrativas e legislativas para vigilância sanitária de alimentos**. 2020. Disponível em: <http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/revistaspge/revista53/competencias.htm>. Acesso em: 30 mai. 2020. p. 4.

Essa linha tênue entre a competência de estabelecer normas de matéria de interesse público e a fundamentação na proteção da vida, com todo o cenário de crise e incerteza causado pela pandemia, esbarrou em normativas que versam sobre o mesmo tema, porém com determinações divergentes.

Como exemplo, para compreender-se os conflitos de competência no complexo cenário da Educação Básica, se retoma novamente o ato normativo do governador do Estado do Rio Grande do Sul, com o Decreto nº 55.465, de 05 de setembro de 2020, que determinou o retorno das aulas presenciais, neste nível de ensino em todo seu território. Divergindo dessa determinação, alguns Municípios, como Paraíso do Sul, decretaram que até o final do ano de 2020, as aulas seguirão na modalidade à distância, determinação que deve ser seguida pelas escolas municipais e estaduais dentro do seu território. De acordo com o Decreto 99 de 2020, se observa que:

Art.1º Ficam vedadas as atividades escolares presenciais para a Educação Infantil, Ensino Fundamental (anos iniciais e finais), Ensino Médio e Educação de Jovens e Adultos (EJA) **nas instituições da rede pública municipal e estadual de ensino do Município de Paraíso do Sul**, até o dia 31 de dezembro de 2020.²⁵(grifo nosso)

Os dois decretos, das diferentes esferas administrativas supracitadas, mostraram claramente as divergências nas determinações, mesmo com decisões pautadas na supremacia do interesse público, as normas para a Educação Básica, criadas para superar os efeitos da pandemia, estão sendo modelo e cenário desses conflitos.

Com a competência do artigo 30 da Constituição Federal de 1988, amparado ainda pelo artigo 18 da Lei nº 8.080 de 1990,²⁶ compreende-se que compete ao Município estabelecer protocolos e instruir a população nos cuidados com a saúde, no entanto, devem ter cautela, principalmente quando há divergências como no exemplo de um município determinar que em seu território não retorne as aulas nas escolas do estado. Observa-se nas palavras de Maffini que:

²⁵ PARAÍSO DO SUL. **Decreto nº 99/2020, de 07 de outubro de 2020**. Dispõe sobre a suspensão das atividades escolares presenciais no município de Paraíso do Sul, no ano de 2020. Paraíso do Sul: Prefeitura Municipal de Paraíso do Sul, [2020]. Disponível em: http://paraisodosul.rs.gov.br/images/prefeitura/geral/documentos/Decreto_Suspende_Aulas.pdf. Acesso em: 12 out. 2020.

²⁶ BRASIL. **Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990**. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Brasília: 19 set. 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm. Acesso em: 12 out. 2020.

Havendo divergência entre medidas de quarentena impostas por diferentes entes federativos, devem predominar aquelas que tenham a maior fundamentação científica; [...] devem predominar aquelas medidas mais restritivas, em nome da precaução e prevenção recomendáveis neste momento.²⁷

Entende-se que, de acordo com diferentes posicionamentos e estudos, em decorrência da Covid-19, determinações amparadas em estudos técnicos e no real interesse público levaram a compreensão de que tornou-se mais plausível que o ente federativo municipal exerça a competência local para determinar as regras, tanto para o controle da pandemia, quanto para a regulamentação da educação em seu território.

Portanto, observou-se que em tempos de pandemia, versando sobre realidade local, o município tem competência para propor normativas que contrariam outros entes federativos. No entanto, alguns autores e estudos alertam que o administrador deve cuidar os critérios que fundamentam essa necessidade, sempre observando que as medidas podem ser mais restritivas, nunca mais permissivas, sob pena do Ente Federado ter seu ato questionado ou até judicializado por suas consequências.

Evidenciou-se, neste cenário de pandemia na Educação Básica, que a falta de unicidade de normas, aliada as rápidas mudanças, torna-se imprescindível a responsabilidade e o cuidado do administrador na motivação dos atos administrativos, para que não prejudiquem ainda mais a vida escolar dos alunos em um momento tão delicado onde a máxima é a proteção da vida.

4 EDUCAÇÃO BÁSICA: NOVAS REGULAMENTAÇÕES PARA O ENSINO E OS IMPACTOS NA VIDA ESCOLAR DOS ALUNOS

Com um complexo feixe de restrições em razão da pandemia, as normas que regem a Educação Básica foram frequentemente alteradas. Nesse sentido, para que os Estados e Municípios conseguissem organizar as diretrizes da Educação Básica para 2020, precisavam de um norteador comum, de regras para regulamentar seus Sistemas de Ensino e amenizar os impactos na vida escolar, desencadeado pelo fechamento das escolas.

²⁷ MAFFINI, Rafael. Covid-19: análise crítica da distribuição constitucional de competências. p. 1-26. **Revista Direito e Práxis**, Ahead of print, Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/49702>. Acesso em: 30 mai. 2020. p. 24.

Para compreender como devem ser enfrentados os temas referentes à educação, pelos entes federados, necessitou-se buscar a compreensão das novas normativas criadas em 2020. Observou-se que essas normas começaram a reger o debate e nortear as ações na Educação Básica em 1º de abril com a Medida Provisória nº 934 de 2020, convertida posteriormente na Lei nº 14.040 de 2020 que estabeleceu: “[...] normas educacionais excepcionais a serem adotadas durante o estado de calamidade pública”.²⁸ Esse regramento tornou-se o primeiro grande suporte para a tomada de decisões em relação à Educação Básica, tanto na esfera Estadual, quanto Municipal.

Outros regramentos relevantes também foram os advindos do Conselho Nacional de Educação (CNE) com seus pareceres. O Parecer 5²⁹, conteúdo reanalisado pelo Parecer 9, homologado em 9 de julho de 2020, versou sobre: “a 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”.³⁰

Destaca-se, ainda, o Parecer 11 do Conselho Nacional de Educação, homologado parcialmente em 3 de agosto de 2020, que deliberou sobre as “orientações educacionais para a realização de aulas e atividades pedagógicas”.³¹ Este parecer trouxe diretrizes para apoiar a tomada de decisões para o retorno às aulas presenciais, orientando o planejamento dos calendários e oferecendo sugestões e recomendações de cunho organizacional e pedagógico que deveriam ser desenvolvidos pelas escolas e Sistemas de Ensino.

Em 6 de outubro de 2020, salienta-se que o Conselho Nacional de Educação aprovou o Parecer 15.³² Neste documento aconselharam que se adotassem anos escolares contínuos, ou

²⁸ BRASIL. **Lei n. 14.040, de 18 de agosto de 2020**. Estabelece normas educacionais excepcionais a serem adotadas durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020; e altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Brasília: DF, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L14040.htm. Acesso em: 15 out. 2020.

²⁹ BRASIL. Conselho Nacional de Educação. **Parecer CNE/CP nº 5/2020**. Brasília: Conselho Nacional de Educação, 28 abr. 2020. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=145011-pcp005-20&category_slug=marco-2020-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 10 out. 2020.

³⁰ BRASIL. Conselho Nacional de Educação. **Parecer CNE/CP nº 9/2020**. Brasília: Conselho Nacional de Educação, 08 jun. 2020. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=147041-pcp009-20&category_slug=junho-2020-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 10 out. 2020.

³¹ BRASIL. Conselho Nacional de Educação. **Parecer CNE/CP nº 11/2020**. Brasília: Conselho Nacional de Educação, 07 jul. 2020. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=148391-pcp011-20&category_slug=julho-2020-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 10 out. 2020.

³² BRASIL. Conselho Nacional de Educação. **Parecer CNE/CP nº 15/2020**. Brasília: Conselho Nacional de Educação, 06 out. 2020. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=160391-pcp015-20&category_slug=outubro-2020-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 10 out. 2020.

seja, junta-se o ano em que o estudante está em 2020, com o próximo em 2021. Este arranjo, seria uma reprogramação do ensino com a possibilidade de aumentar os dias letivos e a carga horária do ano letivo de 2021. Portanto, o documento flexibiliza ainda mais as decisões administrativas locais sobre a organização e validação do ensino na Educação Básica.

Os dispositivos criados para regular o ensino em 2020, foram muito relevantes para amparar as decisões administrativas, no entanto trouxeram normas com muitas possibilidades de aplicação. A adequação e aplicação de acordo com a realidade local, trazidas pelo Conselho Nacional de Educação e pela Lei 14.040, perpassam pela análise do chefe do executivo e os Sistemas de Ensino compostos, em âmbito municipal, pelo Conselho Municipal de Educação e Secretaria Municipal de Educação, em âmbito estadual pelo Conselho Estadual de Educação e Secretaria Estadual de Educação.

Ao ampliar as possibilidades, as novas normativas criadas em 2020, proporcionaram aos sistemas municipais e estaduais de educação diferentes maneiras de determinar seus regramentos locais. Como, por exemplo, construir calendários escolares diferentes em um mesmo território. Nesse sentido, Maffini alerta que:

No exercício das competências administrativas, os entes federativos devem primar por uma atuação cooperada, mas havendo divergências entre as medidas empregadas, [...] devem predominar aquelas que estiverem mais bem fundamentadas em critérios científicos, atentando-se para as respectivas realidades regionais ou locais sobre as quais incidem, minimizando, pois, interferências pessoais e ideológicas.³³

O Calendário Escolar é um dos documentos mais relevantes no regramento da Educação Básica. Segundo a Lei de Diretrizes e Bases, art. 23, § 2º, “o calendário escolar deverá adequar-se às peculiaridades locais, inclusive climáticas e econômicas, a critério do respectivo Sistema de Ensino”.³⁴ Este documento deve conter o início e final do ano letivo, dias de aula, carga horária, dias de avaliação, feriados, entre outras informações relevantes para a vida escolar do aluno, e também fará parte de seu Histórico Escolar, documento necessário para validar o ensino obtido na Educação Básica.

³³ MAFFINI, Rafael. Covid-19: análise crítica da distribuição constitucional de competências. p. 1-26. **Revista Direito e Práxis**, Ahead of print, Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/49702>. Acesso em: 30 mai. 2020. p. 24.

³⁴ BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. **Lei n.º. 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, DF: 20 dez. 1996.

A possibilidade de os entes federados criarem diferentes regramentos na construção de documentos para a Educação Básica, em um mesmo território, fica evidente na redação do art. 4º do Parecer 15 do Conselho Nacional de Educação, na proposição de:

Para o cumprimento dos objetivos de aprendizagem e desenvolvimento da Educação Básica, e observando-se que a legislação educacional (LDB, art. 23) e a BNCC admitem diferentes critérios e formas de organização da trajetória escolar, a integralização da carga horária mínima do ano letivo afetado pela pandemia pode ser efetivada no ano subsequente, inclusive por meio da adoção de um continuum curricular de 2 (duas) séries ou anos escolares contínuos, observadas as diretrizes nacionais editadas pelo CNE, a BNCC e as normas dos respectivos sistemas de ensino.³⁵

Esta flexibilização na reorganização e validação do ensino em 2020, com possibilidade de cada Sistema de Ensino criar normativas diferentes, acredita-se poder provocar consequências na documentação e vida escolar do aluno. Observa-se que dependendo do local onde o aluno está matriculado, pode haver regramento de calendário escolar diverso do local que o aluno pretende estudar em 2021. Uma normativa pode ser, de acordo com as possibilidades trazidas pelo Conselho Nacional de Educação e a Lei nº 14.040 de 2020,³⁶ de forma contínua juntando os anos letivos de 2020 e 2021, outra pode trazer a possibilidade de validação das aulas remotas, mantendo o planejamento de 2020.

Também existe a possibilidade do local que o aluno está matriculado não ter efetivado e validado todas as aulas remotas e o ano letivo se estender para os primeiros meses de 2021, exemplo apresentado em reportagem sobre o município de Guaíba (RS) que planeja terminar o ano letivo em março do próximo ano,³⁷ ou, ainda, outras formas que as várias flexibilizações das normativas permitem.

A insegurança no cenário da Educação Básica em razão dos diferentes regramentos, os prováveis problemas de documentação supracitados, que impactarão diretamente as transferências e históricos dos alunos, entre tantas outras variáveis, poderão, ainda, afetar cognitiva e emocionalmente, além dos alunos, toda a comunidade escolar.

³⁵ BRASIL. Conselho Nacional de Educação. **Parecer CNE/CP nº 15/2020**. Brasília: Conselho Nacional de Educação, 07 jul. 2020. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=160391-pcp015-20&category_slug=outubro-2020-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 10 out. 2020.

³⁶ BRASIL. **Lei n. 14.040, de 18 de agosto de 2020**. Estabelece normas educacionais excepcionais a serem adotadas durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020; e altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L14040.htm. Acesso em: 15 out. 2020.

³⁷ GLOBOPLAY. **Jornal do Almoço**, (volta as aulas e calendário escolar 2020/2021). Edição de 22/10/2020. 39min.09s. Disponível em: <https://globoplay.globo.com/v/8961649/>. Acesso em: 22 out. 2020. 24min48s.

Como subsídio para o entendimento dos possíveis prejuízos à vida escolar do aluno, destaca-se uma importante pesquisa realizada por estudantes do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo – IFSP sobre a “Covid-19 e o calendário escolar brasileiro: medo e frustração.” A pesquisa evidencia que:

A reorganização do calendário escolar brasileiro, devido a Covid-19, denota medo nos estudantes e professores [...] O medo pode se transformar em uma doença (a fobia) quando passa a comprometer as relações sociais e a causar sofrimento psicológico. Outra emoção destacada na pesquisa por professores e alunos é a tristeza. A tristeza pode se apresentar em diferentes graus de intensidade, variando desde a tristeza passageira, que normalmente dura alguns minutos ou horas, à tristeza profunda, que pode persistir por vários dias ou semanas, além de ser um sinal de problemas mais complexos, como a depressão.³⁸

Os resultados obtidos com a pesquisa supracitada, referem-se aos prejuízos advindos com a flexibilização e adoção de diferentes normativas, que em muitos momentos, até divergem sobre o mesmo tema, causando uma incerteza nunca vivenciada na educação. Observa-se que não há como medir os efeitos emocionais/psicológicos advindos deste momento para a comunidade escolar e que os impactos só poderão ser medidos com o tempo.

Outro posicionamento relevante sobre os efeitos da insegurança que paira sobre a Educação Básica, que poderá impactar a vida escolar dos alunos em 2020, é um estudo do SEBRAE, alertando que:

[...] a saúde mental dos estudantes é uma pauta importantíssima e que exige prioridade no sistema educacional durante esta pandemia. Se a escola e a família não se atentarem para esse problema, há riscos do desenvolvimento de danos psicológicos para milhares de alunos no Brasil.³⁹

Nesse sentido, compreendeu-se que a administração pública em 2020, com a pandemia da Covid-19, vivenciou uma crise histórica, de dimensão nunca enfrentada. O Administrador, diante da insegurança advinda com uma doença sem controle, precisou buscar nos princípios constitucionais e na supremacia do interesse público a fundamentação e motivação de seus atos para tentar equilibrar a proteção da vida com as diferentes medidas e protocolos necessários para o controle da pandemia.

³⁸ REIS, Nélio; OLIVEIRA, Cristina Corrêa de; ANDRADE Alequexandre G. de. **Covid-19 e o calendário escolar brasileiro: medo e frustração.** 2020. Disponível em: <https://mpr.ub.uni-muenchen.de/100800/>. Acesso em: 20 out. 2020. p. 65.

³⁹ SEBRAE. **Saúde mental dos estudantes: maneiras de lidar com o assunto durante a pandemia.** 2020. Disponível em: <https://cer.sebrae.com.br/saude-mental-dos-estudantes-maneiras-de-lidar-com-o-assunto-durante-a-pandemia/> Acesso em: 22 out. 2020. p. 1.

Na educação, as normativas ao nível Federal flexibilizaram em muito a sua aplicação e entendimento. Em um primeiro momento as várias possibilidades foram importantes para que os entes federados adequassem o ensino presencial a nova realidade de emergência, criando um regramento local para o ensino remoto. No entanto, com o extensivo período de isolamento social, a aprendizagem e o ensino tornaram-se frágeis, pelas várias adversidades que uma situação de calamidade pública implica no cotidiano de cada família, escola ou comunidade escolar.

Portanto, em tempos de calamidade pública, em razão da possibilidade de cada ente federado ter seu próprio regramento para a Educação Básica, flexibilizado pelos documentos normativos orientadores para o período da pandemia, evidenciou-se que a disparidade de normas certamente causará prejuízos à vida escolar do aluno, tanto nos aspectos cognitivos/emocionais, quanto na organização de seu cotidiano de estudos, que poderá ser balizado por uma normativa divergente dentro de um mesmo território.

Diante do exposto, destaca-se que independente do regramento que o ente federado adotar para a Educação Básica em seu território em 2020/2021, que a normativa perpasse, tanto pela consulta dos interessados, quanto pelos princípios que regem o poder administrativo para que o aluno, aquele que é objetivo-fim da educação, não se torne o maior prejudicado.

5 CONCLUSÃO

Nesse trabalho de pesquisa buscou-se apresentar alguns impactos da pandemia da Covid-19 no Direito Administrativo. Diante desse cenário de emergência, os entes federados, de acordo com sua competência, advinda da Constituição Federal de 1988, com o apoio do Legislativo, criaram leis, decretos, normativas, regulamentações etc., orientando os administrados para controlar o contexto epidemiológico e efetivar as medidas de prevenção.

Deste modo, com a incumbência de garantir que suas determinações fossem efetivas, primando pelo interesse público, a administração pública, em nome da proteção da vida, precisou alterar o cotidiano dos administrados, regrado e até restringindo direitos como a locomoção, horário e forma de trabalho, acesso à educação presencial, entre outros. Com estas alterações de cotidiano, evidenciou-se que o cenário administrativo passou por momentos conflitantes, gerando grandes debates, principalmente no cenário da Educação Básica, nível de ensino presencial e obrigatório, de acordo com a Constituição Federal de 1988 e Lei nº 9394 de 1996.

Com a intencionalidade de buscar subsídios para amparar a compreensão dos possíveis impactos da pandemia na Educação Básica, objetivando identificar os conflitos de competência na determinação de normas e dispositivos criados pelos entes federados na construção de regulamentações para o ensino em 2020, procurou-se evidenciar quais prejuízos poderiam advir para a vida escolar do aluno.

Dentre as possibilidades de prejuízos para os alunos pertencentes à Educação Básica em tempos de pandemia, ressaltam-se primeiramente os decorrentes da flexibilização das normativas e orientações do CNE, que permitiram aos Entes Federados propor diferentes regramentos em um mesmo território, dificultando a documentação e a vida escolar do aluno. Também como iminente prejuízo, destacaram-se estudos que indicaram a possibilidade de haver grandes impactos na área emocional e cognitiva do aluno, devido ao cenário de incertezas que tende a permanecer em 2021.

Por fim, compreende-se que ainda é prematuro aferir com segurança todos os possíveis impactos da pandemia na Educação Básica, muitos estudos ainda deverão perpassar por esta temática tão relevante para o Direito Administrativo e para o desenvolvimento de uma sociedade. É notório que os reflexos da pandemia na educação ainda exigirão do administrador muito empenho e planejamento para que consiga garantir os objetivos constitucionais de promover o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

REFERÊNCIAS

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

http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=145011-pcp005-20&category_slug=marco-2020-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 10 out. 2020.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. **Parecer CNE/CP nº 9/2020**. Brasília: Conselho Nacional de Educação, 08 jun. 2020. Disponível em:

http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=147041-pcp009-20&category_slug=junho-2020-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 10 out. 2020.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. **Parecer CNE/CP nº 11/2020**. Brasília: Conselho Nacional de Educação, 07 jul. 2020. Disponível em:

http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=148391-pcp011-20&category_slug=julho-2020-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 10 out. 2020.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. **Parecer CNE/CP nº 15/2020**. Brasília: Conselho Nacional de Educação, 06 out. 2020. Disponível em:

http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=160391-pcp015-20&category_slug=outubro-2020-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 10 out. 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 26 mar. 2020.

BRASIL. **Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020**. Reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020. Brasília: Senado Federal, 20 mar. 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/DLG6-2020.htm. Acesso em: 10 set. 2020.

BRASIL. **Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990**. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Brasília: DF, 19 set. 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm. Acesso em: 12 out. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, DF: 20 dez. 1996.

BRASIL. **Lei n. 13.979, de 6 de fevereiro de 2020**. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do Coronavírus responsável pelo surto de 2019. 2020a. Brasília: DF, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L13979.htm. Acesso em: 26 mar. 2020.

BRASIL. **Lei n. 14.040, de 18 de agosto de 2020**. Estabelece normas educacionais excepcionais a serem adotadas durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020; e altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Brasília: DF, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L14040.htm. Acesso em: 15 out. 2020.

BRASIL. Ministério Público. **Nota pública das promotorias de justiça regionais de Educação do RS nº 04/2020**. Porto Alegre, 2020. Disponível em: https://www.mprs.mp.br/media/areas/atuacaomp/arquivos/notapreduc_covidii.pdf. Acesso em 08 out. 2020.

CARVALHO FILHO, José dos Santos; **Manual de Direito Administrativo**. 33 ed. São Paulo: Atlas, 2019.

FRANÇA, Neuda Batista Mendes. **Endemia, Epidemia e Pandemia**. Infoescola: 2020. Disponível em: <https://www.infoescola.com/doencas/endemia-epidemia-e-pandemia/>. Acesso em: 16 mai. 2020.

GLOBOPLAY. **Jornal do Almoço**, (volta as aulas e calendário escolar 2020/2021). Edição de 22/10/2020. 39min.09s. Disponível em: <https://globoplay.globo.com/v/8961649/>. Acesso em: 22 out. 2020. 24min48s.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Cidades e Estados: Paraíso do Sul** código: 4314027. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/rs/paraíso-do-sul.html>. Acesso em: 25 out. 2020.

LEITE, Glauco Salomão. Covid-19 e democracia no Brasil: controlando a proliferação do populismo. p. 21-42. *In*: CONCI, Luiz Guilherme Arcaro (Org.). **O direito público em tempos pandêmicos 9 países, 11 trabalhos e uma porção de inquietudes**. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2020.

MAFFINI, Rafael. Covid-19: análise crítica da distribuição constitucional de competências. P.1-26. **Revista Direito e Práxis**, Ahead of print, Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/49702>. Acesso em: 30 mai. 2020.

MORAES, Alexandre de. **Competências administrativas e legislativas para vigilância sanitária de alimentos**. 2020. Disponível em: <http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/revistaspge/revista53/competencias.htm>. Acesso em: 30 mai. 2020.

ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE - OPAS. **Folha informativa – Covid-19** (doença causada pelo novo Coronavírus). 2020. Disponível em: https://www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=article&id=6101:covid19&Itemid=875. Acesso em: 27 mar. 2020.

PARAÍSO DO SUL. **Decreto nº 99/2020, de 07 de outubro de 2020**. Dispõe sobre a suspensão das atividades escolares presenciais no município de Paraíso do Sul, no ano de 2020. Paraíso do Sul: Prefeitura Municipal de Paraíso do Sul, [2020]. Disponível em: http://paraisodosul.rs.gov.br/images/prefeitura/geral/documentos/Decreto_Suspende_Aulas.pdf. Acesso em: 12 out. 2020.

REIS, Nélio; OLIVEIRA, Cristina Corrêa de; ANDRADE Alequexandre G. de. **Covid-19 e o calendário escolar brasileiro: medo e frustração**. 2020. Disponível em: <https://mpa.ub.uni-muenchen.de/100800/>. Acesso em: 20 out. 2020.

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto nº 55.128, de 19 de março de 2020**. Declara estado de calamidade pública em todo o território do Estado do Rio Grande do Sul para fins de prevenção e de enfrentamento à epidemia causada pelo Covid-19 (novo Coronavírus), e dá outras providências. Porto Alegre: 19 mar. 2020. Disponível em: <https://www.diariooficial.rs.gov.br/materia?id=396798>. Acesso em: 05 mai. 2020.

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto nº 55. 465, de 05 de setembro de 2020**. Estabelece as normas aplicáveis às instituições e estabelecimentos de ensino situados no território do Estado do Rio Grande do Sul, conforme as medidas de prevenção e de enfrentamento à epidemia causada pelo novo Coronavírus (Covid-19) de que trata o Decreto nº 55.240, de 10 de maio de 2020, que institui o Sistema de Distanciamento Controlado e dá outras providências. Porto Alegre: 05 set. 2020. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=401060>. Acesso em: 05 out. 2020.

RIO GRANDE DO SUL. Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul (FAMURS). **Nota técnica conjunta FAMURS – CDP**. Porto Alegre, 14 set. 2020. Disponível em: <http://www.famurs.com.br/wp-content/uploads/2020/09/NOTA-T%C3%89CNICA-CONJUNTA-FAMURS-CDP-Retorno-Aulas-e-Contratos.pdf>. Acesso em: 05 out. 2020.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional 11. ed. rev. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012.

SEBRAE. **Saúde mental dos estudantes**: maneiras de lidar com o assunto durante a pandemia. 2020. Disponível em: <https://cer.sebrae.com.br/saude-mental-dos-estudantes-maneiras-de-lidar-com-o-assunto-durante-a-pandemia/>. Acesso em: 22 de out. 2020.