

**GOVERNANÇA MULTINÍVEL DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS DURANTE A PANDEMIA DE COVID-19: DO INTERNACIONAL AO LOCAL**

**GOBERNANZA MULTINIVEL DE LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS DURANTE LA PANDEMIA DE COVID-19: DE LO INTERNACIONAL A LO LOCAL**

**MULTI-LEVEL GOVERNANCE OF EDUCATION POLICY DURING THE OUTBREAK OF CORONAVIRUS DISEASE (COVID-19): FROM THE INTERNATIONAL TO LOCAL**



Anita Tetslaff Torquato Melo<sup>1</sup>  
e-mail: anitatetslaff@hotmail.com



Kellcia Rezende Souza<sup>2</sup>  
e-mail: kellciasouza@ufgd.edu.br



Meire Helen dos Santos Lima<sup>3</sup>  
e-mail: meire.helen123@hotmail.com

**Como referenciar este artigo:**

MELO, A. T. T.; SOUZA, K. S.; LIMA, M. H. S. Governança multinível de políticas educacionais durante a pandemia de COVID-19: Do internacional ao local. **Doxa: Rev. Bras. Psico. e Educ.**, Araraquara, v. 24, n. 00, e023029, 2023. e-ISSN: 2594-8385. DOI: <https://doi.org/10.30715/doxa.v24i00.18857>



| Submetido em: 24/06/2023  
| Revisões requeridas em: 28/06/2023  
| Aprovado em: 11/09/2023  
| Publicado em: 28/12/2023

**Editor:** Prof. Dr. Paulo Rennes Marçal Ribeiro  
**Editor Adjunto Executivo:** Prof. Dr. José Anderson Santos Cruz

<sup>1</sup> Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), Dourados, Mato Grosso do Sul - Brasil. Mestra em Educação vinculada ao Grupo de Estudos e Pesquisa “Estado, Política e Gestão da Educação (GEPGE).

<sup>2</sup> Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), Dourados, Mato Grosso do Sul - Brasil. Docente e pesquisadora do Programa de Pós-graduação em Educação.

<sup>3</sup> Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), Dourados, Mato Grosso do Sul - Brasil. Mestranda em Educação do Programa de Pós-graduação em Educação.

**RESUMO:** O objetivo deste estudo é compreender as influências internacionais e os níveis de governança das políticas educacionais brasileiras, nos anos de 2020 a 2022, durante a pandemia de COVID-19. Nesse período foram emitidas normas e diretrizes em caráter excepcional que alteraram a legislação vigente para garantir a oferta educacional no país. Para tanto, recorreu-se à abordagem qualitativa com aporte de uma pesquisa documental. Fundamenta-se nas discussões que versam o federalismo brasileiro nas atribuições educacionais, tendo o lócus da pesquisa a Rede Municipal de Ensino de Dourados-MS. Como resultado, constatou-se a ausência de definições relativas ao regime de coordenação e a cooperação entre os entes federados para as políticas educacionais nos anos em foco. Na assunção irrestrita das orientações nacionais, o município demonstrou baixa capacidade de articulação na implementação do ensino remoto, dessa forma, limitando-se a uma gestão verticalizada com a União.

**PALAVRAS-CHAVE:** Autonomia federativa. Federalismo educacional. Políticas públicas educacionais.

**RESUMEN:** *El objetivo de este estudio es comprender mejor las influencias internacionales y los niveles de gobernanza de las políticas educativas brasileñas en los años 2020 a 2022, durante el brote de la enfermedad por coronavirus (COVID-19). En este período, las leyes que regulan la educación en Brasil fueron emitidas para garantizar la oferta educativa en el país. Para ello, se apoyó en un enfoque cualitativo de una investigación documental. Se basó en discusiones sobre el federalismo brasileño en las atribuciones educativas. El lugar de la investigación es la Red Municipal de Educación de Dourados/MS. Como resultado, se puede observar que no hubo definiciones relacionadas con el régimen de coordinación y cooperación entre las entidades federativas para las políticas educativas. En el supuesto irrestricto de los lineamientos nacionales, el municipio demostró baja capacidad de articulación para implementar las estrategias de e-learning en educación, por lo que se limitó a una gestión vertical desde la Unión.*

**PALABRAS CLAVE:** *Autonomía federativa. Federalismo educacional. Políticas públicas educativas.*

**ABSTRACT:** *The objective of this study is to gain a better understanding of the international influences and the levels of governance of Brazilian educational policies in the years 2020 to 2022, during the outbreak of coronavirus disease (COVID-19). In this period, the laws that regulate education in Brazil were issued to ensure the educational supply in the country. To do so, a qualitative approach was supported by documentary research. It was based on discussions about Brazilian federalism in educational attributions. The locus of the research is the Municipal Education Network of Dourados/MS. As a result, there were no definitions related to the coordination regime and the cooperation among the federated entities for educational policies. In the unrestricted assumption of the national guidelines, the municipality demonstrated a low capacity of articulation to implement the e-learning strategies education. Thus, it was limited to vertical management from the Union.*

**KEYWORDS:** *Federative autonomy. Educational federalism. Educational public policies.*

## Introdução

A União, os estados e os municípios possuem competências concorrentes e comuns entre si, instituídas pela Constituição Federal (CF) de 1988. Por ocasião do gerenciamento da crise da pandemia de COVID-19, na tentativa de centralizar as competências da União na gestão do SUS, essas prerrogativas tiveram que ser reafirmadas por meio de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n.º 6.341 de 2020. Julgada no Supremo Tribunal Federal (STF), a ADI reforçou o papel das autoridades sanitárias e dos gestores públicos locais (estados, municípios e Distrito Federal) na adoção de providências normativas e administrativas contra a doença (ALVES; RAMOS; DELDUQUE, 2020).

Entre outras distorções que geraram desconfiança e desarticulações nos gestores subnacionais, foi o negacionismo científico propagado pelo então Presidente da República, Jair Bolsonaro (2019/2022). O mundo enfrentava um mal nefasto impulsionado pelo controle da crise sanitária que atingia cada canto do planeta e, no Brasil, tais fatos acabaram se amplificando com as retóricas da extrema-direita, minimizando os efeitos advindos dela (PERINI-SANTOS, 2021). Naquele momento, diminuir a velocidade da infecção dependia de uma liderança oportuna e eficaz por parte dos líderes políticos e de uma resposta receptiva e disciplinada pelos cidadãos.

Com a disseminação do novo coronavírus SARS-CoV-2, o mundo vivenciou entre os anos de 2020 e 2022 uma das maiores crises sanitárias desde a Gripe Espanhola de 1918. As síndromes respiratórias agudas graves (SARS) têm se tornado ameaças iminentes. A cada novo evento de emergência de saúde pública, a Organização Mundial de Saúde (OMS) revisa os instrumentos normativos de vigilância sanitária com imposições de regras que direcionam os comportamentos individuais e coletivos. Naquele momento, na ausência de vacinas e outros fármacos para prevenir ou tratar os contágios, as Intervenções Não Farmacológicas (INFs) foram consideradas as mais eficientes e de fácil implementação pelos governos, pois consistem em medidas de proteção individual, higienização e limpeza ambiental, distanciamento social e as relacionadas às viagens (OMS, 2020a, 2019).

Em larga escala, o distanciamento social causou um forte impacto na população, desencadeando uma série de tensões na vida social, econômica, cultural e política dos países, principalmente naqueles com baixa capacidade de prontidão. Com o impedimento de aglomeração de pessoas, o fechamento de escolas estava entre as ações de controle da doença e foi adotado por 180 países no início da pandemia (OCDE, 2020).

Com 1,6 milhões (85%) de estudantes sem aulas presenciais, uma questão permeou os atores em vários níveis de governança: como conceber a formulação de respostas educacionais adaptativas, coerentes, efetivas e equitativas a uma crise que estava acarretando rupturas às oportunidades educacionais em todo o mundo?

Diante desse questionamento, a presente pesquisa tem como objetivo compreender as influências internacionais e os níveis de governança das políticas educacionais brasileiras durante a pandemia de COVID-19 nos anos de 2020 a 2022. Assim sendo, a investigação empreendida é amparada pela abordagem qualitativa e fundamentada em um estudo bibliográfico e documental, que se ateve aos principais dispositivos político-normativos educacionais emitidos nos anos de 2020 a 2022. Foram analisadas desde as recomendações dos organismos internacionais até a implementação das ações em uma Rede Municipal de Ensino no interior do estado de Mato Grosso do Sul, como lócus federativo representando os níveis federativos estadual e municipal.

### O federalismo brasileiro e as políticas educacionais

A política educacional está inserida no rol das chamadas políticas públicas formuladas e executadas pelos governos (*policy* - programa de ação) e visam minimizar as desigualdades sociais impulsionadas pela falta de oportunidades na sociedade (AZEVEDO, 2004). Podem ser centralizadoras ou descentralizadoras, com graus diferenciados na equalização das demandas político-sociais, revelando, desde a formulação até a sua execução, diferentes níveis de autonomia entre os entes federados.

Dessa forma, a presença de múltiplos atores nas arenas de ações, incluindo as influências globais e internacionais, permeia a trajetória de programas e de políticas educacionais desde a organização da agenda até a implementação no contexto da prática e seus efeitos. Conforme discute Cury (2017), devido à globalização, a sociedade possui tendências homogeneizadoras e a educação faz parte do processo de circulação desse conhecimento.

Diante disso, é importante mencionar a ideia de cooperação/colaboração no âmbito federativo, que é apresentada na Constituição Federal (CF) de 1988 na extensão do Estado brasileiro, demarcando níveis de autonomia político-administrativa à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, sendo vedada a sua dissolução.

Como bem expressa Abrucio (2010, p. 39), “[...] é muito difícil entender o atual modelo educacional e buscar seu aperfeiçoamento sem compreender a dinâmica federativa, tanto a mais geral como a que atua especificamente no setor”. Para o autor, existem “[...] os dilemas para implementar políticas descentralizadas num país bastante heterogêneo, desigual e marcado por significativas tensões intergovernamentais”.

Em se tratando do delineamento das competências específicas, o artigo 211 da Constituição Federal de 1988 estabelece que os entes federativos organizarão, em regime de colaboração, seus sistemas de ensino, de modo a assegurar a universalização, a qualidade e a equidade do ensino obrigatório e não obrigatório. Os municípios atuarão, prioritariamente, no ensino fundamental e na educação infantil (BRASIL, 1988).

Segundo Araujo (2018), a competência comum, que é tratada no artigo 23 da CF, exige o equilíbrio entre a coordenação e a cooperação federativa, definidas as múltiplas funções dos entes federados como sendo própria, supletiva e redistributiva, que são especificadas no artigo 211. Para a autora, “[...] a função própria é aquela relativa ao âmbito de atuação prioritária dos entes federados, enquanto as funções supletiva e redistributiva expressam o regime de colaboração e o federalismo cooperativo em matéria educacional” (ARAUJO, 2018, p. 913).

Sobre os termos “coordenação” e “cooperação”, a autora entende que é importante diferenciá-los, pois a coordenação consiste no procedimento que busca um resultado comum, apesar da maneira separada e independente de atuação dos entes federados, cujas bases são as competências concorrentes do artigo 24; a cooperação está relacionada à tomada de decisão, que deve ser executada de forma conjunta, não podendo a União e os entes federados atuarem isoladamente (ARAUJO, 2018, p. 912).

Araujo (2018) ainda ressalta que, mesmo com as modificações que o texto constitucional passou, na legislação infraconstitucional nas últimas décadas “[...] ainda não houve a definição de como se dariam as ações integradas dos entes federados para a prestação dos serviços educacionais para os cidadãos brasileiros em todo território nacional, por meio do regime de colaboração” (ARAUJO, 2018, p. 913).

No entanto, Dourado (2013, p. 763) já analisava que “[...] as bases da cooperação implicam [...] garantir as prerrogativas de autonomia dos entes federados e, paradoxalmente, a necessidade de mecanismos regulatórios direcionados ao bem-estar nacional”. O autor avalia essa tensão como salutar entre a ação dos entes federados, incluindo a coordenação das políticas nacionais, e os processos de descentralização. Sobre a concepção de “autonomia”, considera que não se trata de uma ativa soberania, “[...], mas resultante da efetivação de bases de



convergência demarcadas pela tensão entre as competências da União, sobretudo as privativas, e as competências comuns e concorrentes da União, estados, Distrito Federal e municípios” (DOURADO, 2013, p. 766).

Apesar da legislação evidenciar aspectos de autonomia regulada entre os entes federativos, em outra análise, Dourado (2018, p. 478) pondera que o governo federal vem se apresentando como ator central na coordenação das políticas nacionais por meio da definição de critérios aos demais entes. Quanto aos municípios, aponta que “[...] a autonomia torna-se bem mais restrita, porque sequer a Constituição lhes faculta estabelecer normas próprias, o que é admitido apenas em caráter complementar pela [Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 9.394 de 1996] LDB” (DOURADO, 2018, p. 383)

Devido ao amplo e heterogêneo quantitativo de municípios brasileiros, estes entes permanecem, em parte, em uma proeminente discrepância em termos financeiros, políticos e administrativos, com forte dependência em relação aos outros níveis de governos (Estados e União). Assim, é possível inferir que os municípios possuem elevado grau de autonomia em termos legais, entretanto, baixa capacidade estatal em matéria de formulação e implementação de políticas públicas.

## Metodologia

O objeto de investigação deste estudo é analisar os níveis de governança das políticas educacionais brasileiras nos anos de 2020 a 2022, durante a pandemia de COVID-19. Nesse período foram emitidos normas e diretrizes, em caráter excepcional, que alteraram a legislação vigente para garantir a oferta educacional durante a paralisação das aulas presenciais. Desse modo, as discussões da investigação são pautadas no debate que versam sobre o federalismo brasileiro nas atribuições educacionais nos três níveis de governos.

Para tanto, recorreu-se à abordagem qualitativa, que segundo Chizzotti (2003, p. 221), “[...] recobre, hoje, um campo transdisciplinar envolvendo as ciências humanas e sociais, [...] adotando multimétodos de investigação para o estudo do fenômeno local [...] procurando encontrar o sentido [...] quanto interpretar os significados que as pessoas dão a eles”. Para Creswell (2007), a pesquisa qualitativa é uma abordagem que pressupõe que o significado dado ao fenômeno é mais importante do que sua quantificação.

A pesquisa documental, segundo Cellard (2014, p. 212), “[...] permite acrescentar a dimensão do tempo à compreensão social, [...] elimina, em parte, a eventualidade de qualquer influência”. Sendo assim, a composição do campo amostral se deu a partir de uma triagem nos sites oficiais da OMS, do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e nos diários oficiais do Palácio do Planalto e do governo municipal de Dourados-MS.

Buscou-se pelos principais documentos que nortearam a formulação de dispositivos político-normativos para a educação nos anos em foco. Foram analisados um total de 100 e selecionados 7 como objeto de análise, sendo: (a) internacionais: Mensagens e ações importantes para a COVID-19: Prevenção e controle em escolas; e Estratégias de ensino à distância em resposta ao fechamento das escolas; (b) âmbito federal: Parecer CNE/CP n.º 5/2020, da reorganização do calendário escolar; (c) âmbito municipal: Resolução/SEMED n.º 050/2020, da reorganização do calendário escolar de 2021; Decreto/SEMED n.º 2.630/2020, regulamentação das atividades pedagógicas não presenciais, Resolução/SEMED n.º 13/2021 e n.º 12/2022, dispões sobre os calendários escolares dos anos de 2021 e 2022.

### Os multiníveis de competências para a execução das políticas educacionais na pandemia

Diante da pandemia, a relação entre federalismo e as políticas públicas ocuparam ainda mais centralidade, principalmente sobre questões que envolvem as políticas sociais, entre elas, as da educação. Por se tratar de uma questão de saúde pública, mitigar o seu impacto dependeria de uma coordenação articulada em vários níveis de governança.

Na intenção de se manter uma coalizão de diretrizes que respaldariam as políticas de sociais em todo o mundo, os organismos internacionais emitiram uma série de documentos para respaldar os governos nacionais e subnacionais. De imediato, a OMS, dentro do seu escopo de atuação, estabeleceu uma coordenadoria internacional para operacionalizar, de forma efetiva, entre os parceiros e fornecedores de serviços, para garantir uma comunicação frequente entre todos os diferentes níveis geopolíticos (OMS, 2020c).

Na educação, as instituições internacionais que têm ascendência sobre a área pautaram as primeiras discussões por meio de recomendações e pareceres técnicos. Conforme o Quadro 1, a interrupção das aulas provocou um forte impacto social:

**Quadro 1** — Impactos da pandemia na educação

Ações	Consequências	Impactos
Fechamento de escolas	Custos diretos com educação	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aprendizado interrompido;</li> <li>• Aumento da desigualdade no aprendizado;</li> <li>• Diminuição do apego à escolaridade.</li> </ul>
	Impactos na saúde e na segurança dos alunos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Piora na nutrição;</li> <li>• A saúde mental diminui;</li> <li>• O aumento da vulnerabilidade.</li> </ul>
Crise econômica	Demanda por educação	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumento da taxa de evasão escolar, especialmente para os menos favorecidos;</li> <li>• Aumento do trabalho infantil, casamento infantil e sexo transacional;</li> <li>• Diminuição do investimento dos pais em educação.</li> </ul>
	Oferta da educação	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diminuição dos gastos do governo com educação;</li> <li>• A qualidade do ensino diminui;</li> <li>• Fechamento de escolas particulares.</li> </ul>
Custo de longo prazo		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumento da pobreza no aprendizado;</li> <li>• Diminuição do capital humano;</li> <li>• A pobreza geral aumenta a desigualdade e a perturbação social;</li> <li>• O ciclo intergeracional de pobreza e baixo capital humano é reforçado.</li> </ul>

Fonte: OCDE, 2020 (tradução das autoras).

A primeira instituição internacional a se manifestar foi o UNICEF, em parceria com a OMS e a FICV, que emitiu, em 10 de março de 2020, a orientação técnica “Mensagens e ações importantes para a COVID-19: Prevenção e controle em escolas”. Até aquela data, a OMS não tinha informações de como o vírus afetava as crianças (UNICEF, OMS, FICV, 2020).

No âmbito administrativo da gestão escolar, foram feitas as seguintes recomendações: (a) ajustes nas políticas escolares; (b) acompanhamento da frequência escolar; (c) planejamento para a continuidade do ensino no caso de faltas/licenças médicas ou fechamento temporário das escolas; (d) implementação de uma educação em saúde específica por faixa etária; (e) apoio psicossocial aos alunos; e (f) suporte às populações vulneráveis (UNICEF, OMS, FICV, 2020).

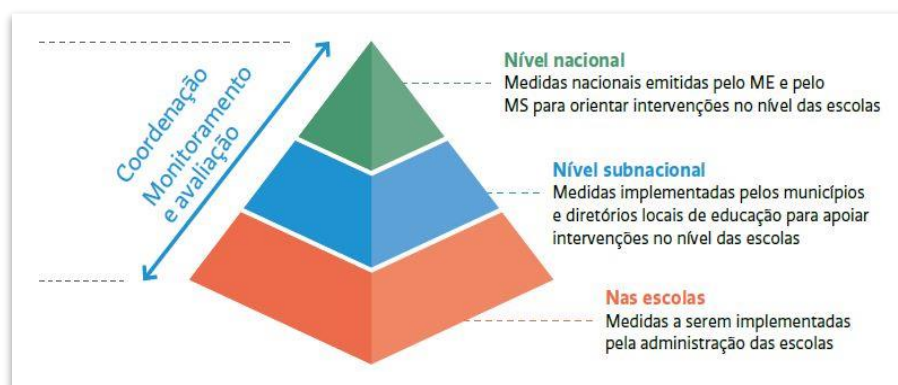
Enquanto isso, a UNESCO disponibilizou, em 29 de abril de 2020, as “Estratégias de ensino a distância em resposta ao fechamento das escolas”. A agência enfatizou que a eficácia dessa forma de ensino deveria estar condicionada por níveis de preparação a partir da capacidade dos governos na prontidão tecnológica, de conteúdo, de apoio pedagógico, de aprendizagem em casa e de monitoramento e avaliação (UNESCO, 2020).

Para garantir o retorno às aulas de forma equitativa e com qualidade, a OMS disponibilizou, em 11 de dezembro de 2020, uma “Lista de verificação para apoiar a reabertura das escolas e a preparação para ressurgimento da COVID-19 ou crises de saúde pública



semelhantes” (OMS, 2020b). Na Figura 1, denota-se que a coordenação, o monitoramento e a avaliação foram instituídos de acordo com o nível de responsabilidade dos agentes.

**Figura 1** – Coordenação multinível da resposta das escolas à COVID-19



Fonte: OMS (2020b).

A referida lista de verificação apresentou ações para garantir a reabertura das escolas, bem como recomendações ao ressurgimento do vírus, com medidas de alcance nacional, recaindo a responsabilidade de implementação aos Ministérios da Educação (ME) e da Saúde (MS), em nível subnacional, municípios (e estados) e diretórios locais de educação (conselhos de educação) e, no nível escolar, recomendações para uma abordagem de cocriação e coparticipação, com base na viabilidade ao contexto de cada escola, conforme Quadro 2 a seguir (OMS, 2020b).

**Quadro 2** – Lista de verificação de volta às aulas por nível de responsabilidade

<b>1. Ações em nível nacional (Ministérios da Educação e da Saúde)</b>	
<b>Fase</b>	<b>Ações essenciais</b>
Reabertura	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Planejamento de contingência, com base nas taxas locais de transmissão;</li> <li>• Política nacional sobre o uso de máscaras nas escolas;</li> <li>• Políticas e diretrizes escolares sobre práticas de proteção pessoal, distanciamento físico e social e limpeza de ambientes;</li> <li>• Plano nacional de preparação e resposta a surtos de doenças.</li> </ul>
Preparação para ressurgimento da COVID-19	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Orientações sobre apoio à educação a distância;</li> <li>• Plano de continuidade vacinal, de saúde mental e de apoio psicológico a alunos, professores e trabalhadores durante o fechamento das escolas;</li> <li>• Comitê de acompanhamento e avaliação contínuo da situação nas escolas, em colaboração com setores da educação;</li> <li>• Educação sanitária.</li> </ul>
<b>2. Ações em nível subnacional (Estado e Conselho de Educação)</b>	
<b>Fase</b>	<b>Ações essenciais</b>
Reabertura	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vigilância epidemiológica nas escolas;</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Protocolos de resposta escolar de acordo com as recomendações;</li> <li>• Sustentabilidade de necessidades críticas, incluindo merenda escolar e instalações de água, saneamento e higiene; estoques de artigos essenciais de limpeza e equipamentos de proteção individual (EPIs) para alunos, professores e funcionários das escolas.</li> </ul>
Preparação para ressurgimento da COVID-19	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Planos de contingência para respostas a surtos de doenças destinados às escolas;</li> <li>• Planos de contingência de apoio aos programas escolares de distribuição de alimentos a grupos populacionais vulneráveis em caso de fechamento de escolas;</li> <li>• Equipe de resposta a emergências para coordenar os planos de contingência entre os níveis nacional, subnacional e escolar.</li> </ul>
<b>3. Ações em nível local/escolar</b>	
<b>Fase</b>	<b>Ações essenciais</b>
Reabertura	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Equipe escolar (EE) de suporte composta por professores (P), administradores escolares (AE), alunos e pais/cuidadores;</li> <li>• Revisão das políticas de pessoal e de frequência: (a) considerando ausências por motivo de saúde e pessoas com doenças preexistentes; e (b) apoiar abordagens de ensino remoto e híbrido;</li> <li>• Implementação das Intervenções Não Farmacológicas (INF);</li> <li>• Garantia de ventilação adequada e reorganização da disposição da escola;</li> <li>• Manutenção de um registro do estado e da evolução de saúde dos alunos, incluindo controles de vacinação;</li> <li>• Sessões educativas e pedagógicas sobre saúde;</li> <li>• Aplicação da política de “permanecer em casa se tiver sintomas”.</li> </ul>
Preparação para ressurgimento da COVID-19	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reavaliação e planejamento de recursos humanos adicionais necessários para implementação de métodos de ensino adaptados;</li> <li>• Continuidade dos serviços de merenda escolar e de saúde prestados na escola;</li> <li>• Atualização sobre medidas adaptadas à evolução da situação.</li> <li>• Sessões de treinamento sobre ensino a distância, segurança, limpeza e prevenção de surtos de doenças, bem como preparação e medidas de resposta;</li> <li>• Fornecimento de materiais/plataformas de ensino.</li> </ul>

Fonte: OMS (2020b).

Para evitar que as escolas atuassem como amplificadores da transmissão da doença, a decisão de reabrir deveria ainda atender as necessidades dos profissionais de educação, considerando as recomendações que se aplicaram a trabalhadores, ambientes laborais e pessoas com riscos de saúde, deficiências e comorbidades (OMS, 2020b).

Pelo exposto, o ineditismo em relação à condição de fechamento das escolas fez com que as organizações internacionais buscassem por respostas rápidas em termos de orientações e garantias à continuidade do processo educacional. Toda a comunidade escolar foi convocada a se tornar defensora da prevenção e do controle da doença em todos os ambientes, isto é, expandindo as práticas aprendidas nas escolas aos lares e à comunidade.

No Brasil, o movimento negacionista e centralizador gerou uma onda de incertezas quanto às atribuições e competências de cada ente federado. A situação se tornou ainda mais complexa pela extensão territorial do país, em que o cenário de risco se mostrou heterogêneo dentro das próprias macro e microrregiões nos estados (PERINI-SANTOS, 2021).

Na área da educação, segundo o estudo de Silva *et al.* (2020), todos os estados e o Distrito Federal suspenderam as aulas presenciais entre os dias 11 e 23 de março de 2020, o que afetou cerca de 47,9 milhões de alunos da educação básica em todo país.

A primeira medida para mitigar os efeitos da suspensão das aulas na educação básica, foi a Medida Provisória n.º 934, de 1º de abril de 2020, que dispensou, em caráter excepcional, a obrigatoriedade presencial de cumprir os 200 dias de efetivo trabalho escolar, desde que cumprida a carga horária mínima anual de 800 horas (BRASIL, 2020a). Foram emitidos mais 8 pareceres e 2 resoluções, pelo Conselho Nacional de Educação (CNE), e a Lei 14.040/2020. Os documentos regularam a oferta educacional no formato remoto e o retorno à presencialidade.

O Parecer n.º 5 direcionou a organização dos anos letivos afetados pelo estado de calamidade pública. O dispositivo tratou de assuntos que haviam gerado muitas consultas ao Conselho Nacional de Educação (CNE), entre os quais: a gestão e a reorganização do calendário escolar; a reposição das aulas; o cômputo de carga horária realizada por meio das atividades pedagógicas não presenciais (APNPs); as avaliações e os exames no contexto da pandemia (BRASIL, 2020b).

Os demais documentos que compuseram a regulamentação federal para garantir a continuidade do ensino formal durante a crise sanitária foram: Parecer n.º 6/2020, reafirmou a guarda religiosa do sábado; Parecer n.º 11/2020, emitiu as orientações educacionais para a realização das aulas pedagógicas não presenciais (APNPs); Lei n.º 14.040/2020 estabeleceu as normas educacionais excepcionais, sendo que as diretrizes foram estabelecidas pelo Parecer de n.º 15/2020 e regulamentadas pela Resolução CNE/CP n.º 2/2020; Parecer n.º 6/2021, instituiu as diretrizes nacionais orientadoras de retorno à presencialidade e à regularização do calendário escolar, que foram regulamentadas pela Resolução CNE/CP n.º 2/2021 (MELO, 2023).

Em âmbito local, foram examinados quatro dispositivos político-normativos da Rede Municipal de Ensino (REME) do município de Dourados-MS, lócus deste estudo. Sendo a segunda maior no estado do MS, é composta por 85 unidades escolares, sendo 40 Centros de Educação Infantil (CEIM) e 45 escolas (QEDU, 2022). No ano de 2020, segundo dados do INEP (2021), o contingente de matrículas efetivadas foi de 57.888 (INEP, 2021), ou seja, mais de um quarto da população estimada naquele ano que era de 225.495 habitantes (IBGE, 2022).

O município suspendeu as aulas por tempo indeterminado, com início em 18 de março de 2020, que foram retomadas somente em 1º de junho do mesmo ano. Conforme o Resolução/SEMED n.º 050/2020, foram 75 dias consecutivos de paralisação sem qualquer atividade escolar, o que resultou em 40 dias letivos não cumpridos (DOURADOS, 2020b).

Para fins de cumprimento do calendário escolar no mesmo ano civil, sem que houvesse reposição dos dias suspensos, mas uma continuação, a Secretaria Municipal de Educação (SEMED) utilizou-se de todas as datas possíveis, entre os dias 4 de junho, reinício e continuação do 1º bimestre, até 19 de dezembro, término do 4º bimestre. Foram incluídos todos os sábados, inclusive os dias letivos destinados à formação continuada, atividades cívicas e culturais, períodos destinados a jogos esportivos, recessos e pontes (13, 14 e 16/10 e 7/12), além de implementar aulas no contraturno (6, 13, 20 e 27/07) e nos feriados de Corpus Christi (11/06) e do aniversário do município (08/12) (DOURADOS, 2020c).

A oferta das APNs (Decreto/SEMED n.º 2613/2020) seguiu a mesma definição instituída no Parecer CNE/CP n.º 5/2020, “como conjunto de atividades escolares (impresa ou por meios virtuais) vinculadas às habilidades previstas no Currículo de Dourados-MS para o Ensino Fundamental, e Vivências e Experiências para a Educação Infantil” (DOURADOS, 2020b).

O planejamento das APNs para o ensino fundamental se manteve vinculado às habilidades e às competências previstas no novo Referencial Curricular local, e para a educação infantil, às vivências e experiências, com atividades de caráter lúdico, recreativo, criativo e interativo com o intermédio dos pais ou responsáveis (DOURADOS, 2020b).

Sobre o calendário escolar de 2021 e 2022, foram emitidas as Resoluções SEMED n.º 13/2021 e 12/2022, que dispuseram sobre a organização de acordo com os parâmetros de um ano letivo regular, que foram implementados independentemente da situação de risco vivenciada no município em cada momento (DOURADOS, 2021, 2022).

Na perspectiva da aprendizagem, a modalidade de ensino a distância garantiu o direito à educação, manteve o vínculo dos alunos com a escola e, mesmo que minimamente, trabalhou alguns conteúdos previstos nos currículos. As APNs foram desenvolvidas levando em conta o que os alunos já tinham aprendido. Sendo assim, não foram introduzidos novos objetos de conhecimentos. O professor planejou as aulas e atendeu aos alunos, porém a rotina escolar foi exercida pelos familiares que apresentaram dificuldades em mediar o ensino dos filhos. Pode-se inferir que não houve uma orientação pedagógica sistematizada para subsidiar o processo formativo educacional, mas sim práticas improvisadas/pontuais que foram adotadas para dar continuidade ao ensino.

## Considerações finais

Diante do ineditismo da suspensão das aulas presenciais, em escala global, por conta da pandemia de COVID-19, fez com que os organismos internacionais, que possuem ascendência sobre seus signatários, se articularassem no sentido de manter uma coalizão de diretrizes que respaldariam as políticas públicas sociais nas esferas nacionais.

O fechamento das escolas faz parte de uma série de medidas restritivas para conter o avanço de doença infecciosas. Na impossibilidade da presencialidade, foi sugerido o formato do ensino remoto como alternativa para não interromper o vínculo aluno/escola. Para tanto, foram instituídas responsabilidades para cada nível de governança.

Assim sendo, a implementação do ensino remoto emergencial precisou ser regulamentada por meio de normas e diretrizes excepcionais, respaldando, dessa forma, as redes e os sistemas de ensino público e privado para dar continuidade ao ensino regular. Contudo, no início da pandemia, não houve uma integração de políticas e propostas educacionais. Sem uma organicidade, estados e municípios agiram de forma fragmentada e desarticulada, ou seja, ocorreu uma ausência da interligação do sistema federativo e o funcionamento institucional das políticas públicas, o que acarretou uma evidente ineficiência administrativa por parte, principalmente, do ente municipal em questão.

De acordo com a legislação educacional vigente, os municípios, por meio de seus órgãos administrativos, devem gestar seus sistemas de ensino em colaboração com a União e os estados, podendo definir normas e procedimentos pedagógicos que melhor se adaptem às suas peculiaridades. Entretanto, o município de Dourados-MS se limitou a uma gestão verticalizada com a União. Ao se limitar a ser um cumpridor das políticas elaboradas ou disseminadas por outras esferas, não agiu de forma autônoma e descentralizada, permanecendo, assim, na condição de executor das políticas gestadas no âmbito federal.

Nota-se que, traçadas as possibilidades que os governos federal e estadual podem oferecer, cabe à gestão municipal, via secretaria de educação, estabelecer os mecanismos de aplicação, buscando formas de suporte ao desenvolvimento das ações previstas sempre contextualizada as suas particularidades educacionais locais.



## REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. *In*: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W (org.). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. [S. l.]: UNESCO, 2010. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000187336>. Acesso em: 11 set. 2022.
- ALVES, S. M. C.; RAMOS, E. M. B.; DELDUQUE, M. C. Decretação de lockdown pela via judicial: medida (des)necessária? **Caderno de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 6, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/94RKHjpvhksQqdzKCCc4BCs/>. Acesso em: 19 ago. 2022.
- ARAÚJO, G. C. Dossiê Federalismo cooperativo e educação no Brasil: 30 anos de omissões e ambivalências. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 39, n. 145, p. 908-927, 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/VD5yTPBvV3Hbpgn9STMzKYP/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 10 set. 2022.
- AZEVEDO, J. M. L. **A educação como política pública**. 3. ed. Campinas: Autores Associados, 2004.
- BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 19 jan. 2022.
- BRASIL. Medida Provisória n.º 934, de 01 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 n.º 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ed. 63-A, p. 1, 01 abr. 2020a.
- BRASIL. **Parecer CNE/CP n.º 5/2020**, de 28 de abril de 2020. Reorganização do Calendário Escolar e da possibilidade de cômputo de atividades não presenciais para fins de cumprimento da carga horária mínima anual, em razão da Pandemia da COVID-19. Brasília, DF: MEC/CNE, 28 abr. 2020b.
- CELLARD, A. A análise documental. *In*: POUPART, J. *et al.* **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. 4. ed. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2014, p. 295-316.
- CHIZZOTTI, A. A pesquisa qualitativa em ciências humanas e sociais: evolução e desafios. **Revista Portuguesa de Educação**, Portugal, v. 16, n. 002, p. 221-236, 2003. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/374/37416210.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2023.
- CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa: método qualitativo, quantitativo e misto**. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2007.
- CURY, C. R. J. A globalização e os desafios para os sistemas nacionais: agenda internacional e práticas educacionais nacionais. **Revista Brasileira de Política e Administração da**

**Educação**, [S. l.], v. 33, n. 1, p. 15-34, 2017. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/article/view/72829>. Acesso em: 5 set. 2022.

DOURADO, L. F. Sistema nacional de educação, federalismo e os obstáculos ao direito à educação básica. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 34, n. 124, p. 761-785, 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/rGDSjRsQYMwH9WZC8NCYjrL/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 13 set. 2022.

DOURADO, L. F. A institucionalização do sistema nacional de educação e o plano nacional de educação: proposições e disputas. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 39, n. 143, p.477-498, 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/n79MddNCdCz4PYQ5G7TX5nc/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 13 set. 2022.

DOURADOS (MS). Decreto n.º 2.630, de 29 de maio de 2020. Dispõe sobre a oferta de Atividades Pedagógicas Não Presencias nas Unidades Escolares e Centros de Educação Infantil da Rede Municipal de Ensino, e dá outras providências. **Diário Oficial**: Dourados, MS, ed. 5.174, suplementar, p. 1, 2020a.

DOURADOS (MS). Resolução/SEMED n.º 050, de 26 de maio de 2020. Dispõe sobre a organização do calendário escolar para o ano de 2020, em razão do período de suspensão das aulas para as unidades da Rede Municipal de Ensino de Dourados, e dá outras providências. **Diário Oficial**: Dourados, MS, ed. 5.175, p. 4, 2020b.

DOURADOS (MS). Resolução/SEMED n.º 013, de 20 de janeiro de 2021. Dispõe sobre a organização do ano escolar e do ano letivo para o ano de 2021 nas Unidades Escolares e Centros de Educação Infantil da Rede Municipal de Ensino de Dourados-MS, e dá outras providências. **Diário Oficial**: Dourados, MS, Ed. 5.343, p. 2, 2021.

DOURADOS (MS). Resolução/SEMED n.º 012, de 10 de fevereiro de 2022. Dispõe sobre a organização do ano escolar e do ano letivo para o ano de 2022 nas Unidades de Ensino (Escolas e Centros de Educação Infantil Municipal) da Rede Municipal de Ensino de Dourados-MS, e dá outras providências. **Diário Oficial**: Dourados, MS, Ed. 5.590, p. 0, 2022.

FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA; ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE; FEDERAÇÃO INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA. **Mensagens e ações importantes para a COVID-19**: prevenção e controle em escolas. Nova York, USA: UNICEF; OMS; FICV, 2020. Disponível em: [https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/51955/OPASBRACOV1920015\\_por.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/51955/OPASBRACOV1920015_por.pdf?sequence=1&isAllowed=y). Acesso em: 12 mar. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Dourados. Rio de Janeiro: **IBGE**, 2022. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ms/dourados/panorama>. Acesso em: 16 nov. 2021.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Micro dados do censo escolar da educação básica 2020**. Brasília, DF: INEP,

2021. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/microdados/censo-escolar>. Acesso em: 17 out. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA. **Estratégias de ensino a distância em resposta ao fechamento das escolas devido à COVID-19**. Paris, França: UNESCO, 2020. n. 2.1. Disponível em: <https://www.schooleducationgateway.eu/en/pub/resources/publications/distance-learning-strategies.htm>. Acesso em: 15 mar. 2022.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO OU ECONÔMICO. **Um roteiro para guiar a resposta educacional à pandemia da COVID-19 de 2020**. Paris, França: OCDE, 2020. Disponível em: <https://www.oecd-ilibrary.org/deliver/da7015da-pt.pdf?itemId=%2Fcontent%2Fpaper%2Fda7015da-pt&mimeType=pdf>. Acesso em: 10 abr. 2023.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. **Medidas de saúde pública não-farmacêuticas para mitigar o risco e o impacto de epidemias e pandemias**. Genebra, Suíça: OMS, 2019. Disponível em: <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/329438/9789241516839-eng.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2023.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. **Considerações operacionais para a vigilância da COVID-19 usando GISRS** [Operational considerations for COVID-19 surveillance using GISRS]. Genebra, Suíça: OMS, 2020a. Disponível em: [https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/331589/WHO-2019-nCoV-Leveraging\\_GISRS-2020.1-eng.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/331589/WHO-2019-nCoV-Leveraging_GISRS-2020.1-eng.pdf?sequence=1&isAllowed=y). Acesso em: 12 mar. 2023.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. **Lista de verificação para apoiar a reabertura das escolas e a preparação para ressurgimentos da COVID-19 ou crises de saúde pública semelhantes**. Genebra, Suíça: OMS, 2020b. Disponível em: <https://apps.who.int/iris/rest/bitstreams/1321419/retrieve>. Acesso em: 12 mar. 2022.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. **Novo Coronavírus 2019 (2019-nCoV): Plano estratégico de preparação e resposta**. Genebra, Suíça: OMS, 2020c. Disponível em: <https://iris.paho.org/handle/10665.2/52738>. Acesso em: 12 mar. 2022.

PERINI-SANTOS, E. **Quando duas crises se encontram: a pandemia e o negacionismo científico**. *Le Monde Diplomatique*, 2021. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/quando-duas-criSES-se-encontram-a-pandemia-e-o-negacionismo-cientifico/>. Acesso em: 20 jan. 2023.

QEDU. Lista completa de escolas, cidades e estados. **QEdu Academia**, 2022. Disponível em: <https://www.qedu.org.br/busca/112-mato-grosso-do-sul/8-dourados>. Acesso em: 10 fev. 2022.

SILVA, L. L. S. *et al.* Medidas de distanciamento social para o enfrentamento da COVID-19 no Brasil: caracterização e análise epidemiológica por estado. **Caderno de Saúde Pública**, [S.I.], v. 36, n. 9, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/gR6mkQmSqBHqvZb5YMNYjxD/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 05 jul. 2022.

### ***CRedit Author Statement***

---

**Reconhecimentos:** Agrademos a Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD).

**Financiamento:** Não aplicável.

**Conflitos de interesse:** Não há conflitos de interesse.

**Aprovação ética:** Não aplicável.

**Disponibilidade de dados e material:** Não aplicável.

**Contribuições dos autores:** Anita Tetslaff Torquato MELO contribuiu com a pesquisa documental e análise e interpretação dos dados; Kellcia Rezende SOUZA participou na elaboração da estrutura e revisão do texto; Meire Helen dos Santos LIMA colaborou na elaboração do referencial teórico. Todas tiveram participação na redação do texto.

---

**Processamento e editoração:** Editora Ibero-Americana de Educação.  
Revisão, formatação, normalização e tradução.

