

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS
FACULDADE DE DIREITO

**A PANDEMIA DE COVID-19 E O FECHAMENTO DAS ESCOLAS MUNICIPAIS DO
RIO DE JANEIRO EM 2020: ANÁLISE DOS DISPOSITIVOS REGULADORES DA
OFERTA EDUCACIONAL NESSE PERÍODO E SUAS CONSEQUÊNCIAS FÁTICAS
NO ENSINO FUNDAMENTAL ANOS INICIAIS**

LUIZA LEAL PIERRE

RIO DE JANEIRO
2024

LUIZA LEAL PIERRE

**A PANDEMIA DE COVID-19 E O FECHAMENTO DAS ESCOLAS MUNICIPAIS DO
RIO DE JANEIRO EM 2020: ANÁLISE DOS DISPOSITIVOS REGULADORES DA
OFERTA EDUCACIONAL NESSE PERÍODO E SUAS CONSEQUÊNCIAS FÁTICAS
NO ENSINO FUNDAMENTAL ANOS INICIAIS**

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação do Professor Dr. Emiliano Rodrigues Brunet D. Paes.

RIO DE JANEIRO

2024

FICHA CATALOGRÁFICA

P953p Pierre, Luiza Leal
A PANDEMIA DE COVID-19 E O FECHAMENTO DAS
ESCOLAS MUNICIPAIS DO RIO DE JANEIRO EM 2020:
ANÁLISE DOS DISPOSITIVOS REGULADORES DA OFERTA
EDUCACIONAL NESSE PERÍODO E SUAS CONSEQUÊNCIAS
FÁTICAS NO ENSINO FUNDAMENTAL ANOS INICIAIS /
Luiza Leal Pierre. -- Rio de Janeiro, 2024.
98 f.

Orientador: Emiliano Rodrigues Brunet D. Paes.
Trabalho de conclusão de curso (graduação) -
Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade
Nacional de Direito, Bacharel em Direito, 2024.

1. Qualidade do ensino. 2. COVID-19. 3.
Fechamento de escolas municipais. 4. Rio de
Janeiro. 5. Ensino Remoto. I. Paes, Emiliano
Rodrigues Brunet D., orient. II. Título.

Elaborado pelo Sistema de Geração Automática da UFRJ com os dados fornecidos pelo(a) autor(a), sob a responsabilidade de Miguel Romeu Amorim Neto - CRB-7/6283.

LUIZA LEAL PIERRE

A PANDEMIA DE COVID-19 E O FECHAMENTO DAS ESCOLAS MUNICIPAIS DO RIO DE JANEIRO EM 2020: ANÁLISE DOS DISPOSITIVOS REGULADORES DA OFERTA EDUCACIONAL NESSE PERÍODO E SUAS CONSEQUÊNCIAS FÁTICAS NO ENSINO FUNDAMENTAL ANOS INICIAIS

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação do Professor Dr. Emiliano Rodrigues Brunet D. Paes.

Data da Aprovação: 03/07/2024

Banca Examinadora:

Orientador Emiliano Rodrigues Brunet D. Paes

Rogério Pacheco Alves

RIO DE JANEIRO

2024

AGRADECIMENTOS

De antemão, agradeço aos meus pais, Nélio e Claudia, que fizeram milagres para me criar com toda estabilidade, presença e possibilidades de sonhos para o futuro que eles mesmos não tiveram. Por todas as correntes que eles quebraram juntos para que eu pudesse ser quem eu sou.

À minha mãe, em especial, mulher locomotiva que nunca me falhou com acolhimento e proteção. Por ser incansável em prestar socorros e garantir o melhor, pelo melhor, da forma mais parceira e de peito aberto que só ela poderia fazer. À minha melhor amiga.

Ao meu pai, pela capacidade de deixar os dias mais leves, sempre. Pela energia, companheirismo, axé e coragem que irradiam e que estiveram comigo toda vida, especialmente, nesses meses de escrita. Poder conviver com tanta sabedoria fez de mim mais confiante sobre o caminhar da vida. À criança de 5 anos que divide os dias comigo em casa.

Ao meu irmão, por ser meu exemplo e orgulho, desde 2001, me ensinando a fazer o certo pelo certo. Devo tudo e mais um pouco a ele, que ajudou a me criar e fazer de mim quem sou. À pessoa que sempre vai me fazer sentir em casa e leve de novo.

À minha cunhada, por estar integralmente comprometida com o meu bem-estar e com o bem-estar de quem eu amo há tantos anos. À pessoa bondosa que ensina tanto para a gente diariamente.

À Luísa, Cíntia e Bia. Minhas melhores partes de mim que carrego para onde eu for. Às mulheres que eu tanto me orgulho e que me colocam para frente, para dar orgulho para elas também.

Ao meu orientador, Emiliano, que esteve disponível desde o início da graduação para ouvir meus questionamentos, além de prover a melhor das orientações em prol do meu desenvolvimento na realidade que eu vivia.

À Universidade Federal do Rio de Janeiro, que me recebeu durante esses anos de graduação e permitiu, com seus improváveis caminhos, que eu encontrasse minha vocação para a vida.

Por fim, um agradecimento à Jaqueline da Conceição, amiga e professora que me fez amar educação e, principalmente, me ensinou a como cultivar o afeto entre nós. À Jaqueline que se foi cedo demais, mas que se mantém aqui como símbolo de resistência que foi. Te dedico todo meu esforço que também foi fruto do seu exemplo. Axé, amiga. Obrigada por tanto, em todos esses anos e encarnações que compartilhamos.

RESUMO

Este trabalho analisa o impacto da pandemia de COVID-19 no fechamento das escolas municipais do Rio de Janeiro em 2020, com foco nos dispositivos reguladores da oferta educacional e suas consequências no ensino fundamental anos iniciais. O objetivo é investigar como a instrumentalização jurídica vigente nesse período contribuiu para a degradação da qualidade do ensino nas escolas públicas municipais cariocas. Empregou-se um método exploratório, com levantamento documental e análise qualitativa dos indicadores de qualidade de ensino, incluindo uma revisão bibliográfica, análise de dados relevantes e entrevistas com profissionais da área, focando na importância e nos efeitos práticos dos instrumentos jurídicos sancionados em 2020. Os resultados mostram que as normativas foram insuficientes para evitar o retrocesso na qualidade educacional e o aumento das desigualdades entre classes sociais. A falha em assegurar uma educação básica de qualidade acentuou essas desigualdades, uma vez que a educação é essencial para equiparar oportunidades entre os cidadãos. Conclui-se que o estudo contribuiu para a compreensão dos impactos da pandemia na educação pública do Rio de Janeiro e sugere a necessidade de políticas públicas que remediem os problemas identificados, visando melhorar a qualidade do ensino e reduzir as desigualdades decorrentes do período de crise.

Palavras-chave: Qualidade do ensino; COVID-19; Fechamento de escolas municipais; Rio de Janeiro; Ensino Fundamental Anos Iniciais (EFAI); Ensino Remoto.

ABSTRACT

This work analyzes the impact of the COVID-19 pandemic on the closure of municipal schools in Rio de Janeiro in 2020, focusing on the devices regulating educational provision and its consequences in primary education in the early years. The objective is to investigate how legal instrumentalization in force during this period contributed to the degradation of the quality of teaching in Rio's municipal public schools. An exploratory method was used, with documentary survey and qualitative analysis of teaching quality indicators, including a bibliographic review, analysis of relevant data and interviews with professionals in the field, focusing on the importance and practical effects of the legal instruments sanctioned in 2020. The results show that regulations were insufficient to avoid a setback in educational quality and an increase in inequalities between social classes. The failure to ensure quality basic education has accentuated these inequalities, since education is essential to equalize opportunities among citizens. It is concluded that the study contributes to understanding impacts of the pandemic on public education in Rio de Janeiro and suggests the need for public policies that remedy the identified problems, aiming to improve the quality of education and reduce inequalities arising from the crisis period.

Keywords: Quality of teaching; COVID-19; Closing of municipal schools; Rio de Janeiro; Elementary Education Early Years (EFAI); Remote Teaching.

LISTA DE TABELAS

Quadro 1 - Diretrizes da educação básica brasileira, independente da pandemia de COVID-19	27
Quadro 2 - Diretrizes da educação básica carioca, independente da pandemia de COVID-19	28
Quadro 3 - Instrumentos jurídicos de âmbito federal sobre a pauta de educação básica durante a pandemia de COVID-19 (2020)	28
Quadro 4 - Pareceres e Resoluções do Conselho Nacional de Educação, Conselho Pleno, durante a pandemia de COVID-19 (2020)	28
Quadro 5 - Instrumentos jurídicos de âmbito municipal sobre a pauta de educação básica durante a pandemia de COVID-19 (2020)	29
Quadro 6 - Deliberações, Resoluções e Indicações do Conselho Municipal de Educação e Secretaria Municipal de Educação do Rio de Janeiro durante a pandemia de COVID-19 (2020)	29
Quadro 7 - Compilados de possibilidades levantadas pelo Parecer nº 5 do CNE para que as atividades pedagógicas não presenciais fossem executadas	56
Quadro 8 - Compilados de possibilidades levantadas pelo Parecer nº 5 do CNE para que as atividades pedagógicas não presenciais avaliadas	58

LISTA DE SIGLAS

BNCC	Base Nacional Curricular Comum
CNE	Conselho Nacional de Educação
EFAI	Ensino Fundamental Anos Iniciais
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LOMRJ	Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro
MEC	Ministério da Educação
OMS	Organização Mundial da Saúde
PME	Plano Municipal de Educação
PNE	Plano Nacional de Educação
SEEDUC	Secretaria de Estado de Educação
SME	Secretaria Municipal de Educação

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
1 PANDEMIA DE COVID-19 NO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO (2020): PANORAMA, CONSEQUÊNCIAS E CONCEITUAÇÃO	15
1.1 Panorama pandemia de covid-19 no mundo, no brasil e no município do Rio de Janeiro (2020)	15
1.2 Pandemia de covid-19 no rio de janeiro: iniciativas de contenção e consequências para a educação pública municipal do EFAI (2020)	18
1.3 Pandemia de covid-19 no rio de janeiro (2020): retrocesso na qualidade de ensino no EFAI e conceituação base	21
1.3.1 Conexão entre educação de qualidade e ascensão social dos cidadãos	22
2 ANÁLISE DOS DISPOSITIVOS REGULADORES DA OFERTA EDUCACIONAL PARA O EFAI NA REDE MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO (2020)	26
2.1 Diretrizes gerais da educação básica brasileira	29
2.1.1 Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988	30
2.1.2 Estatuto da Criança e do Adolescente, de 1990	32
2.1.3 Lei de diretrizes e bases da educação nacional, de 1996	34
2.1.4 Plano Nacional de Educação, de 2014	37
2.1.5 Base nacional curricular comum, de 2017	39
2.2 Diretrizes gerais da educação básica carioca	41
2.2.1 Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro, de 1990	42
2.2.2 Plano Municipal de Educação do Rio de Janeiro, de 2018	44
2.2.3 Currículo carioca de educação	46
2.3 Instrumentos jurídicos de âmbito federal sobre a pauta de educação básica durante a pandemia de covid-19 (2020)	46
2.3.1 Lei 13.979, de 6 de fevereiro de 2020	47
2.3.2 Decreto Federal nº 10.282/2020, de 20 de março de 2020	47
2.3.3 Decreto Legislativo nº 6/2020 pelo Congresso Nacional, de 20 de março de 2020	49
2.3.4 Medida provisória 934, de 1º de abril de 2020	50
2.3.5 Lei 14040, de 18 de agosto de 2020	51
2.4 Pareceres e resoluções do conselho nacional de educação durante a pandemia de covid-19 (2020)	52
2.4.1 Parecer 5 do CNE, 28 de abril 2020	53
2.4.2 Parecer 11 do CNE, de 7 de julho de 2020	59
2.4.3 Parecer 15 do CNE, de 6 de outubro de 2020	62

2.5 Instrumentos jurídicos de âmbito municipal do rio de janeiro sobre a pauta de educação básico durante a pandemia de covid-19 (2020)	64
2.6 Deliberações, resoluções e indicações do conselho municipal de educação e secretaria municipal de educação do rio de janeiro durante a pandemia de covid-19	73
2.6.1 Deliberação E/CME 39, de 02 de abril de 2020	73
2.6.2 Deliberação E/CME 42, de 23 de setembro de 2020	74
2.6.3 Resolução SME 213, de 28 de setembro de 2020	76
2.6.4 Deliberação E/CME 43, de 6 de novembro de 2020	77
3 ANÁLISE QUALITATIVA DA OFERTA EDUCACIONAL PARA O EFAI PÚBLICO E CARIOCA MEDIANTE A REALIDADE JURÍDICA VIGENTE EM 2020 SOBRE ESTA	79
3.1 Educação do EFAI na rede municipal do rio de janeiro em 2020: contexto prático	80
3.2 Formação ineficiente dos professores do EFAI da rede municipal carioca para a garantia da efetividade da oferta educacional de qualidade para o EFAI municipal carioca em 2020	83
3.3 Suporte deficitário em acesso à internet e à equipamentos para a garantia da efetividade da oferta educacional de qualidade para o EFAI municipal carioca em 2020	85
3.4 Formas de avaliação do alunado não conclusivas para a garantia da efetividade da oferta educacional de qualidade para o EFAI municipal carioca em 2020	87
CONCLUSÃO	90
REFERÊNCIAS	93

INTRODUÇÃO

Durante o quadro de Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII) referente à COVID-19, cujo marco temporal se iniciou em março de 2020 e provocou o isolamento social com o fechamento das escolas do Município do Rio de Janeiro, a educação básica e pública carioca enfrentou desafios severos quanto à aplicação, manutenção e aderência do ensino remoto nas escolas.

Nesse sentido, cabe explicar que tais desafios da realidade do ensino público, básico e municipal do Rio de Janeiro foram, por exemplo, a falta de aparelhos eletrônicos nas casas das crianças que permitissem o acesso remoto; a necessidade de muitos alunos buscarem por uma complementação da renda familiar no período de crise, culminando na evasão escolar; a inabilidade e ausência de recursos da rede pública para implementação de algo como o Ensino À Distância naqueles anos.

Todavia, não interessa para essa pesquisa diminuir a complexidade desses desafios enfrentados pelo Município no âmbito da educação pública durante esse período, mas sim analisar de que forma os instrumentos jurídicos sancionados para contenção dos efeitos da pandemia neste setor não foram, na prática, suficientes para evitar um retrocesso latente no quesito qualidade de ensino nas escolas municipais do Rio de Janeiro. Em especial, no segmento do Ensino Fundamental Anos Iniciais (EFAI).

Em adendo, pretende-se não somente apresentar o referido retrocesso, mas também sustentar que o mesmo acarretará no crescimento futuro da desigualdade entre classes sociais na região, uma vez que a educação básica de qualidade e universal que não foi assegurada consistiria na mais eficiente ferramenta para equiparação de oportunidades entre os cidadãos de uma sociedade como carioca.

Dessa forma, para esse estudo, busca-se compreender de qual maneira o Município do Rio de Janeiro buscou satisfazer o direito fundamental de acesso à educação das crianças do EFAI, principalmente a partir de uma análise jurídica dos instrumentos sancionados em 2020, no primeiro ano de pandemia com o fechamento das escolas municipais da rede pública.

Aqui, faz-se necessário delimitar que o objeto de estudo do presente trabalho não contempla o processo de reabertura destas escolas específicas. Dessa maneira, interessa avaliar o processo exclusivo de fechamento das mesmas, bem como seus efeitos.

Isso posto, é incontestável o declínio na qualidade educacional no Rio de Janeiro em função da pandemia de COVID-19 neste ano de estudo. E por esse motivo, indica-se que esta pesquisa tem como finalidade dissertar, por uma perspectiva jurídica e social, sobre como a instrumentalização jurídica vigente em 2020 sobre a seara da educação pública para o Ensino Fundamental Anos Iniciais contribuiu para essa degradação, diante do fechamento das escolas do Município do Rio de Janeiro.

No tocante às justificativas do presente trabalho, deve-se indicar a pauta de análise dos impactos da pandemia de COVID-19 no ensino fundamental anos iniciais do Município carioca enquanto relevante, uma vez que inúmeros são os jovens desse segmento que já se queixaram das más condições de estudo no ano de 2020 e apresentaram posteriormente defasagens consideráveis em temas relevantes para sua evolução cognitiva e pedagógica.

Os problemas relacionados ao transtorno ocasionado na educação pública e básica do Rio de Janeiro nesse período passado deverão suscitar estremecimentos nos indicadores sociais por anos à frente, que sem os devidos reparos no setor educacional, devem propiciar um maior distanciamento entre as classes sociais, por exemplo.

Dessa maneira, o presente trabalho traz como benefício a intenção de auxiliar na tarefa de mensurar os impactos da pandemia nessa área específica, de modo a possibilitar o desenvolvimento de políticas públicas capazes de remediar os prováveis problemas supracitados e solucionar as demandas supervenientes ao quadro caótico apresentado em 2020 nas escolas públicas do Rio de Janeiro, no âmbito do primeiro ao quinto ano.

Nesse contexto, o objetivo desta pesquisa é, em síntese, identificar de que forma se deu a instrumentalização jurídica da educação pública e básica, especificamente o ensino fundamental anos iniciais, no Município do Rio de Janeiro durante a pandemia de COVID-19 de modo a comprometer a qualidade do ensino ofertado. Mais especificamente, é objetivo do presente trabalho apresentar o panorama do COVID-19 em 2020 e as iniciativas para sua contenção no município do Rio de Janeiro; levantar e analisar os instrumentos jurídicos que

impactaram a oferta educacional carioca pública no segmento dos anos iniciais da educação fundamental; abordar a queda na qualidade de ensino ofertada a partir de um conceito previamente estipulado de “qualidade de ensino”; observar a maneira que profissionais da educação básica (do EFAI) do Município do Rio de Janeiro experienciaram a vigência dos instrumentos jurídicos analisados; e concluir a respeito da insuficiência das normativas publicadas para tratar do ensino à distância no ano de 2020 de modo a evitar na prática o aumento das desigualdades entre classes sociais a partir do comprometimento da qualidade da educação pública e básica ofertada ao EFAI neste ano em análise.

Para atingir esses objetivos, a metodologia adotada neste trabalho consiste em um estudo exploratório do tipo levantamento documental, além de uma análise qualitativa dos indicadores que versam sobre a qualidade do ensino no segmento pretendido.

A investigação será conduzida por meio de uma revisão bibliográfica abrangente e análise de dados relevantes, incluindo artigos e textos. Já para a pesquisa qualitativa, serão apresentados resultados de entrevistas com profissionais da área estudada. Essa abordagem proporciona, portanto, uma compreensão do tema em estudo, fornecendo embasamento para as análises e discussões presentes neste trabalho.

1 PANDEMIA DE COVID-19 NO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO (2020): PANORAMA, CONSEQUÊNCIAS E CONCEITUAÇÃO

1.1 Panorama pandemia de covid-19 no mundo, no brasil e no município do Rio de Janeiro (2020)

Sendo uma pandemia um processo resultado da disseminação de alguma doença pela extensão geográfica entre países ou continentes, cabe precipuamente apresentar a própria pandemia de Covid-19 na forma que se manifestou no mundo, no Brasil e, em especial, no Município do Rio de Janeiro em toda sua complexidade e letalidade.

Para tanto, importa dizer que a referida pandemia teve sua origem atrelada à cidade de Wuhan, na província de Hubei, na China, em dezembro de 2019. Isso porque foi em um mercado de animais selvagens dessa região que o vírus da COVID-19 começou a se

proliferar, inicialmente pela transmissão entre morcegos para os animais comercializados e depois para humanos que frequentavam ou trabalhavam no local.

Tal vírus responsável pela COVID-19 foi identificado como um novo coronavírus, mais tarde denominado SARS-CoV-2 (Síndrome Respiratória Aguda Grave Coronavírus 2), e entendido por ser transmissível através de gotículas respiratórias de uma pessoa infectada ou por contato próximo com superfícies contaminadas. Em síntese, as ações de tossir, falar, espirrar e trocar contato físico são formas de contaminação provável pelo coronavírus, causando sintomas entre variações de febre, tosse, dificuldade respiratória, perda de olfato e paladar, entre outros.

Diante desse cenário extremamente facilitado de transmissibilidade do vírus via oral com a circulação de pessoas pelo globo, a disseminação da doença pelos países e continentes foi consequência inevitável e avassaladora para a população mundial, de modo que a OMS já em 11 de março de 2020 pôde classificar o COVID-19 enquanto uma pandemia por existirem à época casos presentes em todos os continentes, em 114 países, com ao menos 118 mil pessoas contaminadas e 4.291 mortes confirmadas pelo coronavírus.

Para que se compreenda o verdadeiro grau de disseminação, contágio e evolução da doença, importa apresentar que em 20 de março de 2020, 9 dias depois da OMS ter apresentado o COVID-19 enquanto a pandemia que era, os números de casos confirmados ao redor do mundo já haviam progredido para 234.073, com 176 países impactados e 9840 óbitos confirmados.

Na América do Sul, especificamente, o primeiro caso confirmado de COVID-19 foi registrado em 26 de fevereiro de 2020 em São Paulo, cerca de 2 meses depois do surto de contaminação na China. Já a primeira morte no Brasil causada pelo vírus foi registrada em 17 de março, no Estado de São Paulo, quando 314 casos já haviam sido confirmados nas Secretarias Estaduais de Saúde do país.

No dia 21 de março de 2020, com o registro do primeiro caso em Roraima (RR), todos os 26 estados brasileiros e Distrito Federal já haviam sido atingidos pela pandemia de COVID-19. Na sequência, em 1º de junho o país registrou a existência de 526.447 casos e

29.937 mortes por coronavírus, ocupando a 1ª posição na América Latina em relação ao número de vítimas fatais e a 4ª posição no Mundo, atrás apenas de EUA, Reino Unido e Itália.

Nesse sentido, feita a devida contextualização sobre a progressão da pandemia do coronavírus no Brasil, interessa indicar especificamente a consequencial contaminação da população carioca, que atingiu graus alarmantes e, entre 6 de março e 10 de abril de 2020, foram registrados 1.808 casos e 92 óbitos confirmados pela COVID-19 no município do Rio de Janeiro.

Aqui, observa-se que, dos casos mencionados anteriormente, 47,7% correspondiam ao sexo masculino, 51,4% ao sexo feminino e 0,9% não possuíam informação sobre o gênero, enquanto entre os óbitos, 56,5% eram do sexo masculino, 38,0% do sexo feminino e 5,5% não tinham informação sobre o gênero. A idade média dos casos foi de 49 anos, enquanto a dos óbitos foi de 68 anos. Indivíduos com idades entre 30 e 59 anos foram os mais prevalentes entre os casos, enquanto aqueles com idades entre 60 e 89 anos apresentaram a maior frequência entre os óbitos.

Dessa forma, é importante ressaltar que a taxa de incidência de COVID-19 inicialmente no município do Rio de Janeiro foi de 26,8 por 100 mil habitantes, enquanto a taxa de mortalidade foi de 1,4 por 100 mil habitantes. Quanto à taxa de letalidade, esta foi de 5,0% até o dia 10 de abril.

Por fim, no decorrer do ano de 2020 no Município do Rio de Janeiro, 165.079 foram os totais de casos confirmados, dentro de uma população de 6.718.903 habitantes. Dentre esses, 14.860 foram casos de óbitos decorrentes, tendo a taxa de mortalidade chegado até 221,17 por 100 mil habitantes, como indica o banco de dados do Ministério da Saúde no

relatório abaixo.¹



1.2 Pandemia de covid-19 no rio de janeiro: iniciativas de contenção e consequências para a educação pública municipal do EFAI (2020)

Com esses indicativos alarmantes sobre o progresso da contaminação e letalidade da COVID-19, os entes públicos das diversas nações se mobilizaram seguindo as recomendações da OMS para lidar com a pandemia que se alastrava à frente do mundo.

Na realidade brasileira, as mobilizações para contenção da pandemia foram diversas e partiram de inúmeros membros da Federação. Dentre as iniciativas federais que determinaram as diretrizes para o controle do coronavírus, serão destacadas abaixo algumas que se tornaram cogentes em todo país, em decorrência da preponderância hierárquica das leis e decisões federais sobre as demais.

Isso posto, destaca-se o papel estratégico do Centro de Operações de Emergências em Saúde Pública para o novo Coronavírus (COE – COVID-19), criado em 22 de janeiro de 2020 pelo Ministério da Saúde, como ferramenta nacional de gestão para resposta à emergência no âmbito nacional, sob gestão pela Secretaria de Vigilância em Saúde (SVS/MS).

Em síntese, o COE era uma estrutura organizacional criada para reunir especialistas e autoridades de saúde a fim de planejar, implementar e avaliar medidas para enfrentar a

¹ BRASIL. Ministério da Saúde. **Covid-19 no Brasil**. Brasília, DF: Ministério da Saúde, [2020?]. Disponível em: https://infoms.saude.gov.br/extensions/covid-19_html/covid-19_html.html. Acesso em: 10 jan. 2024.

disseminação do vírus e mitigar seus impactos na população. Isso incluía a supervisão da vigilância epidemiológica, a coordenação de serviços de saúde, a comunicação de riscos e a tomada de decisões estratégicas para proteger a saúde pública. O COE também tinha a função de fornecer orientações e recomendações às autoridades governamentais e à população em geral, visando garantir uma resposta eficaz e coordenada à pandemia em todos os estados.

Já na esfera do Poder Legislativo Federal, foi publicada no dia 06 de fevereiro de 2020 a Lei 13.979/2020, regulamentada pela Portaria nº 356 de 11 de março de 2020, versando sobre as “medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, responsável pelo surto de 2019”², como diz a própria legislação.

Cabe pontuar, sobre a referida Lei 13.979/2020, que ela discorre em consonância com a tendência mundial de promover o distanciamento social como estratégia mais bem sucedida para conter a propagação da doença. Sobre isso, destaca-se o artigo 2º da Lei 13.979/2020, que diferencia os conceitos-chave de “isolamento” e “quarentena” substanciais ao controle da pandemia de COVID-19:

Art. 2º Para fins do disposto nesta Lei, considera-se:

I - Isolamento: separação de pessoas doentes ou contaminadas, ou de bagagens, meios de transporte, mercadorias ou encomendas postais afetadas, de outros, de maneira a evitar a contaminação ou a propagação do coronavírus; e

II - Quarentena: restrição de atividades ou separação de pessoas suspeitas de contaminação das pessoas que não estejam doentes, ou de bagagens, contêineres, animais, meios de transporte ou mercadorias suspeitos de contaminação, de maneira a evitar a possível contaminação ou a propagação do coronavírus.

Parágrafo único. As definições estabelecidas pelo Artigo 1 do Regulamento Sanitário Internacional, constante do Anexo ao Decreto nº 10.212, de 30 de janeiro de 2020, aplicam-se ao disposto nesta Lei, no que couber.

Ademais, vale a indicação do art. 3º da mesma lei como outro dispositivo específico que apresenta a restrição na locomoção da população e obrigatoriedade de práticas sanitárias próprias para o combate ao coronavírus. Abaixo, o trecho que interessa ao propósito da presente pesquisa:

Art. 3º Para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional de que trata esta Lei, as autoridades poderão adotar, no âmbito de suas competências, entre outras, as seguintes medidas: (Redação dada pela Lei nº 14.035, de 2020)

² BRASIL. Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 158, n.27, p.1, 07 fev. 2020.

- I - Isolamento;
- II - Quarentena;
- III - determinação de realização compulsória de:
 - a) exames médicos;
 - b) testes laboratoriais;
 - c) coleta de amostras clínicas;
 - d) vacinação e outras medidas profiláticas; ou (Vide ADPF nº 754)
 - e) tratamentos médicos específicos;
- III-A – uso obrigatório de máscaras de proteção individual; (Incluído pela Lei nº 14.019, de 2020)
- IV - Estudo ou investigação epidemiológica;
- V - Exumação, necropsia, cremação e manejo de cadáver;
- VI – Restrição excepcional e temporária, por rodovias, portos ou aeroportos, de: (Redação dada pela Lei nº 14.035, de 2020)
 - a) entrada e saída do País; e (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020)
 - b) locomoção interestadual e intermunicipal; (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020) (Vide ADI 6343)³

Com os excertos da legislação 13.979/2020 destacados, é possível concluir que o Rio de Janeiro estaria sujeito às determinações de isolamento social e ao fechamento mandatório de estabelecimentos, de modo a garantir que não houvesse aglomeração de pessoas e nem mesmo polos de disseminação da doença que agravasse a incidência no país.

Sob essa perspectiva, ainda sobre as iniciativas federais que impactaram todo o país, incluindo o Município do Rio de Janeiro, tem-se como um marco para a resposta nacional à pandemia a promulgação do Decreto Legislativo nº 6/2020 pelo Congresso Nacional em março de 2020. Isso porque tal instrumento jurídico reconheceu a ocorrência do estado de calamidade pública, conforme previsto no art. 65 da Lei Complementar nº 101/2000⁴, o que possibilitou a emissão dos Decretos Federais nº 10.282/2020 e nº 10.288/2020, os quais estabeleceram os serviços públicos e atividades considerados essenciais e, portanto, não sujeitos à paralisação durante o período de enfrentamento da pandemia.⁵

Independente das alterações feitas no rol desses serviços essenciais por meio dos Decretos Federais nº 10.292/2020, nº 10.329/2020, nº 10.342/2020 e nº 10.344/2020, essa essencialidade taxativa importa aos resultados dessa pesquisa, uma vez que torna-se

³ BRASIL. Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 158, n.27, p.1, 07 fev. 2020.

⁴ BRASIL. Decreto legislativo nº 6, 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. **Diário Oficial da União**: seção 1 extra C, Brasília, DF, ano 158, p.1, 20 mar. 2020.

⁵ BRASIL. Decreto nº 10.282, de 20 de março de 2020. Regulamenta a lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para definir os serviços públicos e as atividades essenciais. **Diário Oficial da União**: seção 1 extra, Brasília, DF, ano 158, p.1, 20 mar. 2020.

substancial a compreensão de que, em 2020, a continuidade das aulas presenciais nas escolas foi entendida como um risco incomensurável para a população como um todo, tratando-se da propagação do COVID-19 e que, por esse motivo, as atividades escolares não foram cotadas como atividades essenciais para continuarem na modalidade presencial de prontidão.

Nesse sentido, há de se assimilar que a própria dinâmica escolar não contemplaria ferramentas notoriamente efetivas para contornar os riscos de contaminação dentro do seu espaço. São elementos que corroboram essa interpretação: a dificuldade de garantir o distanciamento social necessário, dado a quantidade de crianças e padrões de comportamento destas; ou a desigualdade de recursos à disposição das diferentes escolas para garantir as práticas sanitárias obrigatórias (distribuição irregular de máscaras, álcool em gel ou sistemas de ventilação apropriados).

Em adendo, segundo depoimento de cientistas do Hospital Infantil de Cincinnati, em Ohio, para a revista científica *Journal of the American Medical Association (JAMA)*, o público infantil costuma ser expoente na disseminação de vírus em epidemias “porque elas passam períodos longos em muita proximidade com outras crianças em escolas e durante atividades físicas”.

Dessa forma, dentre as medidas adotadas para a contenção dos efeitos da pandemia, destaca-se o fechamento temporário das escolas brasileiras como medida de proteção dos cidadãos e controle da disseminação do vírus. Naturalmente, as escolas públicas e municipais do Rio de Janeiro fizeram parte dessa iniciativa em 2020.

Logo, é possível assimilar a coerência na decisão pelo fechamento das escolas por conta dos altíssimos riscos do coronavírus em 2020, ao passo que também pode-se inferir que o mesmo fechamento provocou um retrocesso na qualidade do ensino no âmbito do estado do Rio de Janeiro, como é sustentado a seguir.

1.3 Pandemia de covid-19 no rio de janeiro (2020): retrocesso na qualidade de ensino no EFAI e conceituação base

Diante do contexto de fechamento das escolas municipais do Rio de Janeiro do segmento de Ensino Fundamental dos Anos Iniciais em 2020, é incontestável a afirmativa de

que o acesso à educação por essas crianças ficou comprometido, em decorrência do despreparo para a implementação do Ensino à Distância na Rede Municipal carioca, bem como diante da falta de experiências anteriores que norteassem essa novidade para os docentes e discentes.

A partir dessa afirmativa irreduzível, é possível concluir que houve um impacto negativo na qualidade da educação ofertada pelas escolas dessa rede do Município no EFAI, o que acarretará um inquestionável incremento da desigualdade entre classes sociais na região.

1.3.1 Conexão entre educação de qualidade e ascensão social dos cidadãos

Aqui, importa justificar a conexão indissociável entre o elemento educação e a subsequente possibilidade de reparações das desigualdades entre classes sociais no Brasil através deste.

Para tanto, faz-se necessário compreender precipuamente que inúmeras são as teorias que abordam a influência da educação na sociedade, muitas das quais examinam a relação entre educação e classe social. Essas teorias questionam em que medida a classe social de origem pode determinar o destino social dos indivíduos, por exemplo.

Sob a perspectiva de estudo da presente pesquisa, merece destaque a ordem das Teorias Institucionais, que defendem escolas como espaço capaz de compensar as disparidades sociais ao oferecerem oportunidades para o desenvolvimento e aprimoramento dos talentos dos alunos.

Nesse sentido, enquanto algumas variáveis externas à escola, como família, classe social, gênero e raça, podem influenciar o desenvolvimento do aluno de maneira vantajosa ou desvantajosa na sociedade, a escola pode agir para mitigar essas desigualdades, desde que haja estratégias adequadas que priorizem a qualidade do ensino ofertados.

Dessa forma, embora a educação não represente uma solução milagrosa para todos os problemas sociais, significativas melhorias nesse contexto podem ser resultado de um planejamento cuidadoso que garanta a qualidade do ensino nas escolas e que permita o reconhecimento pelos próprios alunos dos impactos positivos causados pelo ambiente escolar.

Assim sendo, o conceito de "efeito escola", conforme descrito por Andrade (2008, p. 96), refere-se à capacidade da instituição de ensino de influenciar o destino dos indivíduos. No entanto, é justamente a partir desse conceito que se entende que o retrocesso na qualidade do ensino ofertado ao EFAI na rede municipal do Rio de Janeiro prejudicará a apropriação das crianças sobre as informações necessárias, bem como a conscientização das mesmas sobre a escola como força motriz para mudanças expressivas na vida individuais de cada uma.⁶

Em resultado, o potencial de equiparação entre as classes sociais no futuro será prejudicado pela baixa qualidade desse ensino oferecido em 2020 pela rede municipal, principalmente para o segmento do Ensino Fundamental Anos Iniciais, substancial para a devida conclusão do processo de alfabetização e desenvolvimento de pensamento analítico e consciente sobre a realidade a qual as crianças entre 6 e 10 anos estão inseridas.

Nesse sentido, destaca-se do próprio texto da BNCC (Base Nacional Curricular Comum) um trecho que elucida a importância do EFAI para o sucesso do processo de aprendizado das crianças brasileiras:

A BNCC do Ensino Fundamental – Anos Iniciais valoriza as situações lúdicas de aprendizagem e destaca a importância da articulação com as experiências vivenciadas na Educação Infantil. Essa integração considera tanto a sistematização dessas experiências quanto o desenvolvimento de novas formas de relação com o mundo, incluindo a capacidade de formular hipóteses, testá-las, refutá-las e elaborar conclusões. Durante esse período, as crianças passam por mudanças importantes em seu processo de desenvolvimento, refletindo em suas relações consigo mesmas, com os outros e com o mundo. Ampliam-se as experiências para o desenvolvimento da oralidade, dos processos de percepção, compreensão e representação, e para a construção de conhecimento através da interação com diversas situações que envolvem conceitos e fazeres científicos.

Os primeiros anos do Ensino Fundamental têm como foco a alfabetização, garantindo que os alunos se apropriem do sistema de escrita alfabética de forma articulada ao desenvolvimento de outras habilidades de leitura e escrita.⁷

⁶ ANDRADE, R. J. de; SOARES, J. F. O efeito da escola básica brasileira. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 19, n. 41, p. 379–406, 2008. Disponível em: <https://publicacoes.fcc.org.br/ae/article/view/2067>. Acesso em: 10 ago. 2023.

⁷ BRASIL. Ministério da Educação. **Base nacional comum curricular: educação é a base**. Brasília, DF: Ministério da Educação, [2017]. Disponível em: http://basenacionalcomum.mec.gov.br/images/BNCC_EI_EF_110518_versaofinal_site.pdf. Acesso em: 13 ago. 2023.

Por fim, conclui-se que o propósito do EFAI é garantir o desenvolvimento sociocognitivo das crianças para sua compreensão em outras disciplinas também. E nesse aspecto, tem-se o levantamento da ONG Todos Pela Educação que revela, em 2021, que o número de crianças de 6 e 7 anos (integrantes do segmento em análise) que ainda não foram alfabetizadas aumentou para 2,4 milhões, em comparação com 1,4 milhão em 2019 no Brasil, para além da realidade carioca.⁸

Com essa informação, constata-se o retrocesso latente na oferta educacional para o EFAI, implicando esse próprio atraso como um desafio significativo para o retorno à modalidade presencial de ensino, já que os professores terão que lidar com alunos com níveis de aprendizagem, situação emocional e social bastante distintos.

1.3.2 Educação de qualidade: conceituação

Durante muito tempo, acreditou-se que a falta de escolas e de vagas fosse o principal problema da educação brasileira (SCHWARTZMAN, 2005)⁹. No entanto, evidências mostram que a maioria dos alunos frequenta a escola sem alcançar o aprendizado adequado. O cerne do problema reside na má qualidade do ensino, na repetência, na falta de qualidade educacional e na má-remuneração dos professores. (Ribeiro, 1991)¹⁰.

Partindo dessa premissa, na qual a qualidade do ensino é o centro da esfera escolar, torna-se necessário definir categoricamente, para o sucesso das conclusões pretendidas com esta pesquisa, o que será entendido por “Qualidade de ensino” ao longo do trabalho.

Segundo o Boletim da Unesco (2003, p. 12), tanto a OCDE¹¹ quanto a Unesco segue o paradigma insumos-processos-resultados para avaliar a Qualidade da Educação. Esse modelo considera a relação entre os recursos disponíveis, como materiais e pessoal, e os processos

⁸ IMPACTOS da pandemia na alfabetização de crianças. Nota técnica. **Todos pela educação**, fev. 2021. Disponível em: <https://todospelaeducacao.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2022/02/digital-nota-tecnica-alfabetizacao-1.pdf>. Acesso em: 16 out. 2023.

⁹ SCHWARTZMAN, Simon. **Os desafios da educação no Brasil**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2005.

¹⁰ RIBEIRO, Sérgio Costa. A pedagogia da repetência. **Estudos Avançados**, v. 5, n. 12, p. 07–21, maio 1991. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/JyfPSdxSCrxKHxV6H3whNNz/#ModalTutors>. Acesso em: 14 jan. 2024.

¹¹ ORGANISATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **Literacy skills for the world of tomorrow**: further results from PISA 2000. PISA: OECD Publishing, UNESCO. Paris, Disponível em: <https://doi.org/10.1787/9789264102873-en>. Acesso em: 12 jun. 2023.

educacionais na escola e na sala de aula, abrangendo o ensino-aprendizagem, os currículos e as expectativas de aprendizagem dos alunos. Adicionalmente, destaca-se que a qualidade também é medida pelos resultados educacionais, como o desempenho dos estudantes.¹²

Nesse sentido, pensando na definição de qualidade do ensino proposta, destaca-se o quarto Objetivo de Desenvolvimento Sustentável sobre “educação de qualidade” que propõe como meta para o Brasil.

4.1 - Até 2030, garantir que todas as meninas e meninos completem o ensino primário e secundário gratuito, equitativo e de qualidade, que conduza a resultados de aprendizagem relevantes e eficazes

Sobre os resultados de aprendizagem relevantes e satisfatórios, apresenta o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada:

Resultados de aprendizagem satisfatórios: têm como referência as escalas de proficiência do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), adotadas pelo Ministério da Educação; Resultados de aprendizagem relevantes: referem-se às competências e habilidades demandadas para a inserção social e produtiva do indivíduo.

Isso posto, interessa definir, portanto, para fins da presente pesquisa, a “educação de qualidade” como aquela que: gera métricas satisfatórias como resultado do processo educacional; que conta com disposição de recursos de materiais e pessoal para execução do programa de ensino; que desenvolve as competências da BNCC que deveria para o segmento em estudo.¹³

Com esse conceito em destaque, será feita a seguir uma análise dos dispositivos que coordenaram a oferta educacional para as escolas municipais da rede pública do Rio de Janeiro, na intenção de destacar de que modo esses instrumentos contribuíram para a degradação da qualidade de ensino nessas escolas, no tocante aos anos do ensino fundamental anos iniciais.

¹² UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION (UNESCO). Education: From disruption to recovery. UNESCO, [2020?]. Available in: https://webarchive.unesco.org/web/20220625033513/https://en.unesco.org/covid19/educationresponse#school_closures. Access at: 5 oct. 2023.

¹³ BRASIL. Ministério da Educação. **Base nacional comum curricular: educação é a base**. Brasília, DF: Ministério da Educação, [2017]. Disponível em: http://basenacionalcomum.mec.gov.br/images/BNCC_EI_EF_110518_versaofinal_site.pdf. Acesso em: 13 ago. 2023.

2 ANÁLISE DOS DISPOSITIVOS REGULADORES DA OFERTA EDUCACIONAL PARA O EFAI NA REDE MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO (2020)

Durante a pandemia de COVID-19, o sistema educacional enfrentou desafios sem precedentes, demandando respostas rápidas e eficazes para garantir a continuidade do ensino. Neste capítulo, busca-se analisar os principais instrumentos jurídicos e seus conteúdos que influenciaram a oferta da educação nos anos iniciais do ensino fundamental em 2020, na rede municipal do Rio de Janeiro.

Diante das medidas emergenciais adotadas para lidar com os impactos da pandemia, é substancial examinar como esses dispositivos reguladores moldaram o cenário educacional e impactaram diretamente a qualidade do ensino oferecido, sejam eles dispositivos de âmbito municipal, estadual ou federal.

Aqui, interessa dispor sobre a influência que uma norma federal tem sobre o Município dos Estados. E nesse sentido, indispensável é apresentar a competência para legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional como exclusiva da própria União, conforme previsto no artigo 22, inciso XXIV, da CF/1988. Em consequência, tem-se que as decisões em nível federal impactam todo o país e provocam aos municípios, segundo o Supremo Tribunal Federal (STF), a competência permissiva para estabelecer normas sobre a esfera educacional mais restritivas que as federais, mas não o contrário.

Isso porque, conforme estipulado no artigo 24, inciso IX, da CF, a União, Estados e Distrito Federal legislam concorrentemente sobre educação em seus respectivos territórios, mas são proibidos por jurisprudência do STF de legislar no sentido contrário às normas federais. Dessa forma, apesar da competência concorrente, é a União que detém a competência privativa para estabelecer as diretrizes e bases de todo o sistema educacional brasileiro, exercendo, assim, uma influência marcante sobre as políticas educacionais e práticas legislativas em todos os níveis de governo, inclusive nos municípios, como é o caso do Rio de Janeiro.¹⁴

¹⁴ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações determinadas pelas Emendas Constitucionais de Revisão nos 1 a 6/94, pelas Emendas Constitucionais nos 1/92 a 91/2016 e pelo Decreto Legislativo no 186/2008. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2016. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/522095>. Acesso em: 14 mar. 2024.

Feito este esclarecimento, é possível compreender o motivo pelo qual o presente estudo referente de forma estrita ao Município do Rio de Janeiro no ano de 2020 também obrigatoriamente busca respaldo nos instrumentos jurídicos federais influentes em todo o país para atingir as reflexões pretendidas. Será dissecando as disposições da União sobre a contenção da pandemia e oferta educacional durante a mesma que a compreensão sobre os limites e liberdades do Município nesse assunto se viabilizará, para fins de pesquisa no EFAI carioca.

Por fim, a subsequente análise de instrumentos legais e suas implicações na oferta educacional para o Ensino Fundamental Anos Iniciais na rede do Município carioca em 2020 permitirá, junto dos resultados da pesquisa qualitativa a ser apresentada ainda neste presente trabalho, compreender de que forma a instrumentalização jurídica para compor o combate e conter o período excepcional de pandemia do COVID-19 foi insuficiente para a garantia da qualidade do ensino público no segmento e rede municipal em estudo, de modo a agravar a disparidade entre classes sociais no Rio de Janeiro.

Dessa forma, serão analisados os instrumentos jurídicos dispostos nas tabelas abaixo:

Quadro 1 - Diretrizes da educação básica brasileira, independente da pandemia de COVID-19

Norma jurídica	Ano de publicação	Identificação
Constituição da República Federativa do Brasil	1988	CF/1988
Estatuto da Criança e do Adolescente	1990	Lei nº 8.069
Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional	1996	Lei nº 9.394
Plano Nacional de Educação	2014	Lei nº 13.005
Base Nacional Comum Curricular	2017	BNCC

Fonte: Elaborada pela autora (2024)

Quadro 2 - Diretrizes da educação básica carioca, independente da pandemia de COVID-19

Norma jurídica	Ano de publicação	Identificação
Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro	1990	LOMRJ/1990
Plano Municipal de Educação	2018	Lei nº 6.362
Currículo Carioca de Ensino	2020	Deliberação E/CME 37

Fonte: Elaborada pela autora (2024)

Quadro 3 - Instrumentos jurídicos de âmbito federal sobre a pauta de educação básica durante a pandemia de COVID-19 (2020)

Norma jurídica	Data de publicação
Lei Federal nº 13.979	Fevereiro de 2020
Decreto Federal nº 10.282/2020	Fevereiro de 2020
Decreto Legislativo nº 6/2020 CN	Março de 2020
Medida Provisória 934	Abril de 2020
Lei Federal nº 14.040	Agosto de 2020

Fonte: Elaborada pela autora (2024)

Quadro 4 - Pareceres e Resoluções do Conselho Nacional de Educação, Conselho Pleno, durante a pandemia de COVID-19 (2020)

Norma jurídica	Data de publicação
Parecer CNE/CP nº 5/2020	Abril 2020
Parecer CNE/CP nº 11/2020	Julho 2020
Parecer CNE/CP nº 15/2020	Outubro 2020
Resolução CNE/CP nº 2	Dezembro 2020

Fonte: Elaborada pela autora (2024) (2024)

Quadro 5 - Instrumentos jurídicos de âmbito municipal sobre a pauta de educação básica durante a pandemia de COVID-19 (2020)

Norma jurídica	Data de publicação
DECRETO RIO 47246	Março de 2020
PLANO MUNICIPAL DE CONTINGÊNCIA DO COVID	Fevereiro de 2020
DECRETO RIO 47263	Março de 2020
DECRETO RIO 47282	Março de 2020
DECRETO RIO 47301	Março de 2020
DECRETO RIO 47395	Abril de 2020
DECRETO RIO 47429	Maior de 2020
PLANO DE RETOMADA “RIO DE NOVO”	Junho de 2020
DECRETO RIO 47489	Junho de 2020
DECRETO RIO 47488	Junho de 2020
DECRETO RIO 47551	Junho de 2020
DECRETO RIO 47559	Junho de 2020

Fonte: Elaborada pela autora (2024)

Quadro 6 - Deliberações, Resoluções e Indicações do Conselho Municipal de Educação e Secretaria Municipal de Educação do Rio de Janeiro durante a pandemia de COVID-19 (2020)

Norma jurídica	Data de publicação
Deliberação E/CME 39	Abril de 2020
Deliberação E/CME 42	Setembro de 2020
Resolução SME 213	Setembro de 2020
Deliberação E/CME 43	Novembro de 2020

Fonte: Elaborada pela autora (2024)

2.1 Diretrizes gerais da educação básica brasileira

Precipuamente, faz-se necessário apresentar de que forma o ordenamento jurídico brasileiro contempla de forma macro o direito fundamental à educação. Nesse sentido, para que os objetivos do presente trabalho sejam devidamente satisfeitos, inicia-se a análise dos instrumentos jurídicos responsáveis pelo tratamento da pandemia de COVID-19 no Rio de Janeiro em 2020 a partir daqueles que ainda vigentes determinam as diretrizes gerais da educação básica no Brasil, independente do contexto vivido no país.

2.1.1 Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988

No espectro das diretrizes educacionais a serem seguidas em todo o país, é substancial que sejam analisados os dispositivos da CRFB/88, que tem em si o papel fundamental de prever a organização política, social e jurídica brasileira, garantindo os direitos dos cidadãos, estabelecendo as bases do Estado democrático de direito e orientando a atuação dos poderes públicos.

Sendo a nossa atual Constituição vigente, promulgada em 1988, e tida pela Constituição Cidadã que é, sabe-se que ela dispõe sobre inúmeros direitos básicos garantidos aos brasileiros. Dentre eles, o próprio direito à educação a todos, como tratam os arts. 6º e 205º da referida Carta Magna abaixo:

Art. 6º. 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. (EC no 26/2000, EC no 64/2010 e EC no 90/2015).

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.¹⁵

A partir dos excertos destacados, entende-se que educação é uma garantia que deve ser assegurada pelo Estado brasileiro e todos seus respectivos entes federativos, independente das circunstâncias vividas. Isso porque, do contrário, a própria dignidade da pessoa humana seria ferida pela ausência da oferta educacional.

¹⁵ BRASIL. *Op. Cit.*, 2016.

Em adendo, merece destaque também a diretriz constitucional que trata da importância do ensino, mas acessível e em níveis de boa qualidade inquestionáveis em todos os níveis. Sobre isso, dispõem os seguintes incisos I e VII do art. 206 da CRFB/88:

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: (EC no 19/98 e EC no 53/2006)

- I – igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
- III – pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;
- IV – gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;
- VII – garantia de padrão de qualidade;¹⁶

Inclusive, para que tal educação de qualidade seja oferecida como se deve, é objeto do art. 214 CRFB/88, em especial no inciso III, a ordem para criação do Plano Nacional de Educação, cujo papel é integrar o sistema nacional de educação para padronizar, metrificar resultados e estratégias, dentro de 10 anos, de modo a garantir que a qualidade do ensino brasileiro seja aprimorada em seus inúmeros níveis e modalidades.

Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção

e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a: (EC no 59/2009)

- III – melhoria da qualidade do ensino;¹⁷

Por fim, diante dos trechos constitucionais abordados, a compreensão de que educar com qualidade é um dever estatal torna-se imediata. No entanto, deve-se salientar o papel dos Municípios nessa equação como sendo concomitante ao papel da União, uma vez que os arts. 30 e 211 da Constituição em análise abordam a responsabilidade municipal em pensar e ofertar educação colaborativamente com os demais entes federativos.

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino. (EC no 14/96, EC no 53/2006 e EC no 59/2009)

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais

¹⁶ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações determinadas pelas Emendas Constitucionais de Revisão nos 1 a 6/94, pelas Emendas Constitucionais nos 1/92 a 91/2016 e pelo Decreto Legislativo no 186/2008. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2016. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/522095>. Acesso em: 14 mar. 2024.

¹⁷ *Ibid.*, 2016.

e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.¹⁸

Assim, como exposto anteriormente, por mais que seja competência privativa da União legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional, cabe aos Municípios dar continuidade em cooperação técnica conteudista aos programas de ensino fundamental, por exemplo. Naturalmente, para fins da presente pesquisa, será analisada a garantia do direito básico à educação de qualidade acima explanado no contexto específico do município carioca, bem como o papel do Poder Municipal para assegurar essa oferta.

2.1.2 Estatuto da Criança e do Adolescente, de 1990

A Lei federal n. 8.069/1990, também conhecida como Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), é o principal marco legal dos direitos humanos de crianças e adolescentes no Brasil. Criada em 13 de julho de 1990, após amplo debate democrático envolvendo movimentos sociais e organizações da sociedade civil, o ECA trouxe uma mudança de paradigma ao introduzir a doutrina da proteção integral, inspirada na Declaração Universal dos Direitos da Criança e na Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança da ONU.

O Estatuto estabelece que é dever da família, da comunidade, da sociedade e do poder público garantir, com prioridade absoluta, a efetivação dos direitos das crianças e dos adolescentes, abrangendo áreas como vida, saúde, educação, cultura, esporte, lazer, convivência familiar e comunitária.¹⁹

Ao longo dos anos, o Estatuto foi aprimorado por outras legislações, como a Lei do Sistema Nacional Socioeducativo, a Lei da Primeira Infância e a Lei da Adoção. Apesar dos avanços, há desafios a serem enfrentados na implementação plena do ECA, especialmente no que diz respeito à garantia efetiva dos direitos fundamentais, como a própria educação de qualidade.

Mesmo com esses desafios, o ECA é reconhecido como uma das legislações mais avançadas do mundo na proteção da infância e adolescência, refletindo o compromisso com a

¹⁸ *Ibid.*, 2016.

¹⁹ BRASIL. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990**. Estatuto da Criança e do Adolescente. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 16 jul. 1990.

proteção integral desses grupos em fase de desenvolvimento físico, psicológico, moral e social.

Dito isso, deve-se destacar o art. 53 do Estatuto por prever o direito à educação com suas devidas garantias ao acesso e objetivos para exercício da cidadania, bem como o art. 54 do mesmo dispositivo que atribui ao Estado o dever de oferta do ensino fundamental obrigatório e gratuito visando também o controle da frequência escolar satisfatória dos alunos. A seguir, o texto dos referidos artigos:

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

I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;

II - direito de ser respeitado por seus educadores;

III - direito de contestar critérios avaliativos, podendo recorrer às instâncias escolares superiores;

IV - direito de organização e participação em entidades estudantis;

V - acesso à escola pública e gratuita, próxima de sua residência, garantindo-se vagas no mesmo estabelecimento a irmãos que frequentem a mesma etapa ou ciclo de ensino da educação básica. (Redação dada pela Lei nº 13.845, de 2019)

Art. 54. É dever do Estado assegurar à criança e ao adolescente:

I - ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria;

§ 2º O não oferecimento do ensino obrigatório pelo poder público ou sua oferta irregular importa responsabilidade da autoridade competente.

§ 3º Compete ao poder público recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsável, pela frequência à escola²⁰

Por fim, feitas as devidas análises do ECA, insta dizer que este especifica os direitos e deveres estatais para a satisfação da previsão constitucional da oferta de ensino básico gratuito e obrigatório, com qualidade inquestionável aos cidadãos brasileiros.

²⁰ BRASIL, *op. cit.*, 1990.

2.1.3 Lei de diretrizes e bases da educação nacional, de 1996

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), aprovada em dezembro de 1996 sob o número 9394/96, é a legislação mais significativa do Brasil no âmbito educacional. Popularmente conhecida como Lei Darcy Ribeiro, em honra a esse destacado educador e político brasileiro, ela abarca 92 artigos que abordam uma ampla gama de questões educacionais, desde o ensino infantil até o ensino superior.²¹

Sobre este regulamento o art. 3º dispõe em consonância com a CRFB/88, por exemplo, tratando a qualidade do padrão de ensino como obrigatoriedade por princípio da oferta educacional. Já o art. 4º da Lei nº 9394/96 vai além e indica que tal qualidade depende dos insumos integrantes do processo de ensino-aprendizagem das crianças, os quais devem ser providenciados pelo poder estatal em iguais condições.

Nesse sentido, com o art. 4º da LDB, entende-se que o Estado deve oferecer aos estudantes e às instituições de ensino “mobiliário, equipamentos e materiais pedagógicos apropriados”²², além de prever também o cenário da educação digital com promessas de intervenções estatais para proporcionar a conectividade e preparo do corpo docente para os desafios subsequentes das aulas remotas. Abaixo, em destaque o artigo supracitado, que trata da educação digital como uma vertente da própria educação de qualidade devida:

Art. 4º O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de:

IX – padrões mínimos de qualidade do ensino, definidos como a variedade e a quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem adequados à idade e às necessidades específicas de cada estudante, inclusive mediante a provisão de mobiliário, equipamentos e materiais pedagógicos apropriados

XII - educação digital, com a garantia de conectividade de todas as instituições públicas de educação básica e superior à internet em alta velocidade, adequada para o uso pedagógico, com o desenvolvimento de competências voltadas ao letramento digital de jovens e adultos, criação de conteúdos digitais, comunicação e colaboração, segurança e resolução de problemas.

Parágrafo único. Para efeitos do disposto no inciso XII do caput deste artigo, as relações entre o ensino e a aprendizagem digital deverão prever técnicas, ferramentas e recursos digitais que fortaleçam os papéis de docência e aprendizagem do professor e do

²¹ BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. 7. ed. Brasília, DF: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2023. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/642419>. Acesso em: ago. 2023.

²² *Ibid.*, 2023.

aluno e que criem espaços coletivos de mútuo desenvolvimento.²³

Corroborando o estímulo ao ensino à distância abordado, o art. 80 da Lei também versa a respeito do desenvolvimento dessa modalidade de ensino em todos os níveis, incluindo, portanto, o ensino fundamental anos iniciais. Todavia, em uma interpretação imediata do dispositivo, também se torna cabível a compreensão de que o ensino à distância deve ser fomentado, mas validado pela União, de modo que esta permita sua prática. Em destaque, o art. 80 da Lei nº 9394/96:

Art. 80. O Poder Público incentivará o desenvolvimento e a veiculação de programas de ensino a distância, em todos os níveis e modalidades de ensino, e de educação continuada.

§ 1º A educação a distância, organizada com abertura e regime especiais, será oferecida por instituições especificamente credenciadas pela União.

§ 2º A União regulamentará os requisitos para a realização de exames e registro de diploma relativos a cursos de educação a distância.

§ 3º As normas para produção, controle e avaliação de programas de educação a distância e a autorização para sua implementação, caberão aos respectivos sistemas de ensino, podendo haver cooperação e integração entre os diferentes sistemas.²⁴

Isso posto, uma vez compreendido que o ensino à distância constava no ordenamento jurídico brasileiro muito antes de 2020, e que, portanto, o mesmo não era uma completa novidade oriunda do contexto pandêmico, interessa dissertar sobre a responsabilidade especificamente municipal perante à oferta educacional, segundo a LDB. Para esse propósito, tem-se os arts. 15 e 18 da referida lei contemplando, respectivamente: a autonomia pedagógica e administrativa das unidades escolares públicas de educação básica; e a apresentação das instituições de ensino fundamental mantidas pelo Poder Público municipal como integrantes do sistema municipal de ensino.

Com os arts. supracitados, conclui-se que vige também uma independência para atuação das instituições de ensino municipais, cujas consequência inevitável será indicada mais adiante no presente trabalho a respeito do ensino fundamental do sistema municipal de ensino do Rio de Janeiro no contexto pandêmico de 2020.

Em adendo, a LDB também introduz formalmente a própria noção taxativa daquilo que constitui a educação básica no Brasil a partir das suas finalidades e regras. A respeito desses tópicos, versam os arts. 22, 24 e 32 da lei. Em síntese, o art. 22 indica a essencialidade

²³ BRASIL, *op.cit.*, 2023.

²⁴ *Ibid*, 2023.

da educação básica para a formação dos cidadãos brasileiros, com foco para o objetivo da alfabetização plena dos alunos, como consta no excerto abaixo:

Art. 22. A educação básica tem por finalidades desenvolver o educando, assegurar-lhe a formação comum indispensável para o exercício da cidadania e fornecer-lhe meios para progredir no trabalho e em estudos posteriores. Parágrafo único. São objetivos precípuos da educação básica a alfabetização plena e a formação de leitores, como requisitos essenciais para o cumprimento das finalidades constantes do caput deste artigo.²⁵

Já o art. 24 da Lei nº 9394/96 trata sobre a obrigatoriedade da carga horária mínima anual para o ensino fundamental a ser implementado no Brasil, além da necessidade de aferimento do rendimento dos alunos a partir de mecanismos como avaliações e controle de frequência individual nas aulas para aprovação, como também indica o art. 53 do ECA outrora já analisado. Abaixo, o trecho destacado do art. 24:

Art. 24. A educação básica, nos níveis fundamental e médio, será organizada de acordo com as seguintes regras comuns:
 I – a carga horária mínima anual será de oitocentas horas para o ensino fundamental e para o ensino médio, distribuídas por um mínimo de duzentos dias de efetivo trabalho escolar, excluído o tempo reservado aos exames finais, quando houver;
 V – a verificação do rendimento escolar observará os seguintes critérios:
 a) avaliação contínua e cumulativa do desempenho do aluno, com prevalência dos aspectos qualitativos sobre os quantitativos e dos resultados ao longo do período sobre os de eventuais provas finais;
 VI – o controle de frequência fica a cargo da escola, conforme o disposto no seu regimento e nas normas do respectivo sistema de ensino, exigida a frequência mínima de setenta e cinco por cento do total de horas letivas para aprovação;²⁶

Por fim, no tocante à Lei de Diretrizes e Bases da Educação, o art. 32 dissecou a forma que o ensino fundamental anos iniciais é obrigatório e presencial para atingir os objetivos pedagógicos de formação dos indivíduos estabelecidos em lei. Contudo, merece atenção a informação de que o ensino à distância deve ser utilizado no país em situações tidas por emergenciais. Assim, as pretensões pedagógicas e previsões do ensino remoto constam no trecho abaixo do artigo em análise:

Art. 32. O ensino fundamental obrigatório, com duração de 9 (nove) anos, gratuito na escola pública, iniciando-se aos 6 (seis) anos de idade, terá por objetivo a formação básica do cidadão, mediante:
 I – o desenvolvimento da capacidade de aprender, tendo como meios básicos o pleno domínio da leitura, da escrita e do cálculo;
 II – a compreensão do ambiente natural e social, do sistema político, da tecnologia, das artes e dos valores em que se fundamenta a sociedade;
 III – o desenvolvimento da capacidade de aprendizagem, tendo em vista a aquisição de conhecimentos e habilidades e a formação de atitudes e valores;

²⁵ BRASIL, *op.cit.*, 2023.

²⁶ *Ibid*, 2023.

IV – o fortalecimento dos vínculos de família, dos laços de solidariedade humana e de tolerância recíproca em que se assenta a vida social.

§ 4º O ensino fundamental será presencial, sendo o ensino a distância utilizado como complementação da aprendizagem ou em situações emergenciais.²⁷

Dessa forma, é feita a constatação de que a Lei nº 9394/96 fortalece a intenção da Constituição Federal e do ECA de assegurar educação de qualidade em todos os níveis, validando inclusive seu papel estruturante para a melhor formação dos cidadãos brasileiros de modo que possam combater, inclusive, a disparidade entre classes sociais tão entranhada no país.²⁸

2.1.4 Plano Nacional de Educação, de 2014

O Plano Nacional de Educação (PNE) tem uma trajetória marcada por diferentes etapas e contextos políticos ao longo da história brasileira. Sua origem foi registrada em 1962, durante o governo de João Goulart, com a elaboração do primeiro plano com essa abrangência, mas que devido ao golpe militar de 1964, esse plano não foi implementado.²⁹

Durante o regime militar, foram adotadas diversas políticas educacionais, mas sem uma visão integrada e de longo prazo. A redemocratização do país na década de 1980 trouxe um novo impulso para o debate sobre políticas educacionais. Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, especialmente alterada pela Emenda Constitucional nº 59 de 2009, a garantia do direito à educação foi direcionada pelo art. 214 já analisado para depender da promulgação de um plano para integrar o sistema nacional de educação para padronizar, metrificar resultados e estratégias.

Assim, o processo de elaboração do PNE atual ganhou força com a realização da Conferência Nacional de Educação em 2010. Em 2014, foi aprovada a Lei nº 13.005/2014, que instituiu o PNE para o período de 2014 a 2024. Esse plano estabeleceu 20 metas educacionais abrangentes, desde a educação infantil até o ensino superior, e previu a destinação de recursos para sua implementação.

Desde então, o PNE tem sido objeto de monitoramento e avaliação por diversos

²⁷ BRASIL, *op.cit.*, 2023.

²⁸ BRASIL. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990**. Estatuto da Criança e do Adolescente. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 16 jul. 1990.

²⁹ BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, edição extra, p.1, 26 jun. 2014.

órgãos e entidades ligadas à educação, buscando garantir seu cumprimento e promover avanços na qualidade e equidade do sistema educacional brasileiro.

Feita as devidas contextualizações a respeito do PNE, deve ser pontuado que de acordo com o seu art. 2º são diretrizes do plano a “erradicação do analfabetismo”; “superação das desigualdades educacionais” e “melhoria da qualidade da educação”³⁰. Ou seja, instaura-se aqui a compreensão de que ele vai ao encontro das finalidades da CRFB/88 e da LDB ao se preocupar em ser mais um instrumento jurídico direcionado à equiparação de oportunidades entre os brasileiros através da educação básica de qualidade.

Ademais, bem como no art. 211 da CRFB/88, o parágrafo primeiro do art. 7 do Plano Nacional de Educação de 2014 trata do regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, nesse caso, para o específico alcance das metas e implementação das estratégias do instrumento jurídico em análise.

Sobre as metas do PNE, consta como imprescindível o fomento à qualidade da educação básica, ensino fundamental anos iniciais naturalmente contemplado portanto, para a satisfação das diretrizes do plano com a obtenção das métricas destacadas na meta 7 ao final do ano de 2024. Aqui, destaca-se a literalidade da meta comentada, bem como suas métricas de sucesso para os resultados da educação brasileira, contando com a participação do município do Rio de Janeiro:

Meta 7: fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o Ideb:³¹

IDEB	2015	2017	2019	2021
Anos iniciais do ensino fundamental	5,2	5,5	5,7	6,0
Anos finais do ensino fundamental	4,7	5,0	5,2	5,5
Ensino médio	4,3	4,7	5,0	5,2

³⁰ *Ibid.*, 2014

³¹ BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, edição extra, p.1, 26 jun. 2014.

Para a melhor compreensão do tópico proposto, pretende-se conceituar o próprio Ideb. Sendo assim, é preciso apresentar o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) como um indicador que avalia a qualidade educacional por meio da combinação de dados de desempenho em exames padronizados, como a Prova Brasil ou o Saeb, (Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica) realizados pelos estudantes ao final de determinadas etapas de ensino (4ª e 8ª séries do ensino fundamental e 3ª série do ensino médio), juntamente com informações sobre rendimento escolar, como a taxa média de aprovação dos estudantes.

Embora o acesso à escola no Brasil seja praticamente universal, com quase todas as crianças ingressando no sistema educacional, persistem desafios significativos, como altas taxas de repetência e evasão escolar, especialmente entre adolescentes que abandonam os estudos antes de concluírem a educação básica. Além disso, os resultados dos alunos em exames padronizados geralmente revelam baixa proficiência.

Por esse contexto de efeitos insuficientes da educação brasileira, o Ideb foi concebido para sintetizar informações, representando a média ponderada da proficiência dos alunos nos exames padronizados e a taxa de aprovação, refletindo assim a qualidade do ensino oferecido pela escola. Por exemplo, se uma escola A tem uma média padronizada na Prova Brasil da 4ª série igual a 5,0 e um tempo médio de conclusão de cada série de 2 anos, seu Ideb será 2,5. Enquanto isso, uma escola B com a mesma média padronizada na Prova Brasil, mas com um tempo médio de conclusão de 1 ano, terá um Ideb de 5,0.

Diante do exposto, é imediata a inferência de que o PNE configura uma medida jurídica mais prática para garantir a tão almejada qualidade no ensino básico previsto pela CRFB/88 e LDB, a ser implementada em todo país e naturalmente, em consequência, no município do Rio de Janeiro analisado para fins do trabalho que se apresenta.

2.1.5 Base nacional curricular comum, de 2017

A Base Nacional Comum Curricular (BNCC) é um documento normativo que estabelece as aprendizagens fundamentais para todos os alunos ao longo da Educação Básica, em consonância com o Plano Nacional de Educação (PNE). Funciona como referência para a elaboração dos currículos escolares em todo o país, integrando-se à política educacional

nacional e contribuindo para a articulação de outras políticas e ações em nível federal, estadual e municipal, como formação de professores, avaliação e infraestrutura educacional.

Nesse contexto, o PNE destaca a necessidade de uma base curricular nacional para promover a qualidade da Educação Básica, com ênfase na aprendizagem como meio de melhorar o ensino em todas as suas etapas e modalidades (meta 7), abordando direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento. Assim, a própria base curricular admite que “a aprendizagem de qualidade é uma meta que o País deve perseguir incansavelmente, e a BNCC é uma peça central nessa direção”.

A BNCC define competência como a capacidade de mobilizar conhecimentos, habilidades, atitudes e valores para resolver desafios da vida cotidiana, cidadania e trabalho. Essa definição orienta as práticas pedagógicas para o desenvolvimento de competências, indicando o que os alunos precisam saber e saber fazer para enfrentar demandas complexas do dia a dia.

Quanto à BNCC do Ensino Fundamental – Anos Iniciais, que valoriza a ludicidade na aprendizagem, destaca-se a importância da integração com as experiências vivenciadas na Educação Infantil. Nos primeiros anos do Ensino Fundamental, o foco está na alfabetização, proporcionando amplas oportunidades para os alunos se apropriarem do sistema de escrita alfabética e desenvolverem habilidades de leitura e escrita. Posteriormente, ocorre a consolidação das aprendizagens anteriores e a ampliação das práticas de linguagem e experiências interculturais, promovendo a autonomia intelectual e a compreensão de diferentes sistemas.

É substancial, portanto, de acordo com a BNCC, garantir um percurso contínuo de aprendizagens entre as fases do Ensino Fundamental, promovendo uma maior integração e progressão no processo educacional, o que acarretará na garantia da qualidade de ensino ofertado no Brasil para todos os níveis e modalidades.

Sendo assim, a BNCC com todas as suas previsões pedagógicas para o Ensino Fundamental Anos Iniciais, se propõe a orientar a formação dos indivíduos na faixa etária entre 6 e 10 anos de idade em todo país para garantir a devida alfabetização, socialização e

continuidade orgânica dos estudos e, dessa forma, assegurar oportunidades mais igualitárias para reverter até mesmo a desigualdade entre classes sociais existente no Brasil.

Com as apresentações a respeito da BNCC feitas, implica dizer que a ocorrência da pandemia em 2020 não retirou a obrigatoriedade e poder estruturante do documento sobre o ensino público e básico oferecido na rede pública do município carioca, em especial, no EFAI. Logo, conclui-se que a educação no Rio de Janeiro deveria ter sido ofertada no primeiro ano de pandemia também para contemplar as competências, ludicidade e percurso pedagógico previsto pela Base Nacional Curricular Comum.³²

2.2 Diretrizes gerais da educação básica carioca

Após discutidos os dispositivos legais que organizam as diretrizes nacionais para a oferta educacional brasileira, para a pesquisa em questão, é essencial também ressaltar os instrumentos que guiaram especialmente o ensino básico carioca em 2020, apesar da impactante presença da pandemia de COVID-19.

Nesse contexto, a presença de diretrizes jurídicas gerais para a educação básica no Rio de Janeiro é fundamental para assegurar a qualidade e eficácia do sistema educacional no município. Isso se deve ao fato de que tais diretrizes, complementares às orientações nacionais estipuladas pelo Ministério da Educação, oferecem direcionamentos específicos que atendem às demandas e características locais, levando em conta as particularidades culturais, sociais e econômicas da região.

Ao harmonizar as políticas educacionais estaduais com as diretrizes nacionais, cria-se um ambiente propício para um desenvolvimento educacional coeso e equilibrado, fomentando a equidade e a inclusão de todos os alunos. Portanto, a existência e o cumprimento dessas diretrizes garantem a concretização do direito à educação de qualidade, contribuindo para a formação integral dos cidadãos e para o avanço social e econômico do município do Rio de Janeiro.

³² BRASIL. Ministério da Educação. **Base nacional comum curricular: educação é a base**. Brasília, DF: Ministério da Educação, [2017]. Disponível em: http://basenacionalcomum.mec.gov.br/images/BNCC_EI_EF_110518_versaofinal_site.pdf. Acesso em: 13 ago. 2023.

2.2.1 Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro, de 1990

Sendo as leis orgânicas normas genéricas que regulam a vida política na cidade, sempre respeitando a Constituição Federal e a Constituição do Estado, configura um importante instrumento que ajuda o poder público municipal a construir projetos ou leis de interesse da população.

Por ser o instrumento maior de um município, nela estão contidos os mais diversos princípios que norteiam a vida da sociedade, numa soma comum de esforços visando o bem-estar social, o progresso e o desenvolvimento de um povo.

Isso posto, no tocante à Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro de 1990 (LOMRJ), merecem atenção o artigo 12 do referido instrumento jurídico que trata como prioridade municipal a garantia à educação às crianças cariocas e o artigo 30 deste, que, por sua vez, atribui ao Poder Municipal a competência para legislar sobre assuntos de interesse local como a educação básica.

Ainda sobre o art 30 da Lei, indica-se a obrigação municipal em ofertar o ensino fundamental gratuito em seu território, garantindo logicamente a cooperação devida por lei com os demais entes federativos no que diz respeito às matérias educacionais, como também indica o art. 211 da CRFB/88. Abaixo, o destaque do artigo analisado:

Art. 30 - Compete ao Município:
I - Legislar sobre assuntos de interesse local;
XXII - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado:
a) programas de educação pré-escolar e ensino fundamental;³³

No mesmo sentido dispõe o art. 322 da Lei que apresenta taxativamente o dever do Município em ofertar o ensino fundamental no prazo de cinco anos com turno de oito horas por dia, obrigatoriamente.

Em complemento, tem-se de que forma a Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro se propõe a assegurar a qualidade de ensino, levando em consideração as necessidades

³³ RIO DE JANEIRO. **Rio lei orgânica do município**. 2. ed. Rio de Janeiro: Centro de Estudos da Procuradoria-Geral do Município, 2010. Disponível em: https://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/4946719/4126916/Lei_Organica_MRJ_comaltdo205.pdf. Acesso em: 12 set. 203.

e especificidades locais. Aqui, cabe salientar a vigência da ordem pela oferta de materiais eficientes e modernos às instituições de ensino; capacitação regular dos docentes; observância da carga horária mínima estabelecida pela LDB; e estabelecimento de avaliações constantes para aferimento da qualidade do ensino ofertado. Abaixo, o texto do artigo em análise que corrobora a perspectiva aqui sustentada a respeito do ensino a ser ministrado no município carioca:

Art. 321 - O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

VII - garantia de padrão de qualidade mediante:

- a) salários condignos para profissionais de educação;
- b) material e equipamento escolar modernos e eficientes;
- c) estabelecimento de mecanismos que otimizem a produtividade dos profissionais de educação;
- d) reciclagem periódica com vista à capacitação permanente dos profissionais de educação;
- e) medidas que garantam o cumprimento da carga horária estabelecida;
- f) nível de excelência da formação;
- g) segurança do ambiente escolar;
- h) oferta ao alunado do número mínimo de dias de aula por ano letivo na forma da lei;
- i) realização de avaliações periódicas, no mínimo semestrais, da evolução das práticas pedagógicas no âmbito de cada unidade, de cada distrito de educação ou circunscrição de ensino e de toda a rede municipal de ensino público e divulgação de seus resultados;
- j) assistência especial aos alunos com dificuldades que impeçam o seu rendimento no nível da média de sua série escolar ou de sua faixa etária;³⁴

Já sob a perspectiva do art. 330 da LOMRJ, é possível afirmar a necessidade da elaboração legislativa de um Plano Municipal de Educação, ao encontro do Plano Nacional de Educação já analisado, para também garantir a erradicação do analfabetismo com o ensino de qualidade no Rio de Janeiro especificamente. Sobre este dispositivo, chama atenção o parágrafo 2º do mesmo que define aquele que será o entendimento norteador a respeito da configuração de um dia letivo do ano a ser contado no total estipulado em lei. Segue o referido art. 330 LOMRJ:

Art. 330 - A lei estabelecerá o plano municipal de educação, de duração plurianual, e em consonância com os planos nacional e estadual de educação, visando à articulação e à integração das ações desenvolvidas pelo Poder Público que conduzam à:

- I - erradicação do analfabetismo;
- II - universalização do atendimento escolar;
- III - melhoria da qualidade do ensino;
- IV - orientação para o trabalho;
- V - promoção humanística, cultural e artística, científica e tecnológica.

§ 1º - O ano letivo na rede municipal de ensino público terá, no mínimo, a duração fixada na legislação federal.

³⁴ RIO DE JANEIRO, *op. cit.*, 2010.

§ 2º - Não serão considerados dias letivos do período mínimo a que tem direito o aluno aqueles em que não houver aula para a turma em que ele estiver matriculado.

Por fim, deve-se apresentar o Conselho Municipal de Educação (CME) sob a perspectiva do art. 130 da LOMRJ, cabendo a ele “fixação de padrões de qualidade do ensino” a partir de um “caráter deliberativo, normativo e fiscalizador, com representação paritária do Poder Público e da sociedade civil”. Nesse sentido, especialmente sobre a incidência do CME no Ensino Fundamental carioca, tem-se o art 322 tratando da formação integral do cidadão como indica o caput abaixo:

Art. 332 - O Conselho Municipal de Educação fixará conteúdos mínimos para o ensino fundamental, em complementação àqueles fixados pela lei de diretrizes e bases da educação nacional, assegurando a informação e a formação plena do educando e respeitados os valores culturais e artísticos regionais, nacionais e latino-americanos.

Outrossim, como dito anteriormente, a Lei Orgânica Municipal do Rio de Janeiro representa o instrumento normativo máximo da região, estabelecendo os princípios, deveres e diretrizes que orientam toda a organização da oferta de educação no ensino fundamental nos anos iniciais. Por meio dessa legislação, são delineadas as bases a serem seguidas independente das circunstâncias vividas para o funcionamento do sistema educacional, garantindo a efetivação do direito à educação e a qualidade do ensino oferecido às crianças cariocas desse segmento.

2.2.2 Plano Municipal de Educação do Rio de Janeiro, de 2018

Como previsto no art. 330 da LOMRJ, um Plano Municipal de Educação (PME) para o Rio de Janeiro deveria ser promulgado. Assim, o PME vigente desde 2018 contempla as seguintes diretrizes convergentes com as do Plano Nacional de Educação. São estas diretrizes:

Art. 2º São diretrizes do PME:

- I – universalização da alfabetização garantida ao longo da vida e em todas as modalidades de ensino;
- II - universalização do atendimento escolar;
- III - superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação;
- IV - melhoria da qualidade da educação;³⁵

³⁵ BRASIL. Lei nº 6.362, de 28 maio de 2018. Aprova o Plano Municipal de Educação – PME e dá outras providências. **Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro**: Rio de Janeiro, 28 maio de 2018.

Da mesma forma que o PNE apresenta metas e estratégias a serem cumpridas, o PME também o faz, mas com um teor ainda mais específico para o tópico da qualidade de ensino a ser alcançada no Rio de Janeiro, levando em consideração a realidade local. Sobre o fomento à qualidade da educação básica municipal, refere-se à Meta 7 destacada abaixo, que apresenta métricas de sucesso do Ideb a serem alcançadas e analisadas, o objetivo de garantir assertivamente o aprendizado das crianças, além do aprimoramento dos métodos de avaliação e processos pedagógicos:

META 7: Fomentar a qualidade da Educação Básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a considerar que a qualidade social da educação deverá ser atingida com a garantia da aprendizagem significativa dos estudantes, com a valorização dos profissionais da educação, com a melhoria da infraestrutura das unidades escolares e ainda atingir as seguintes médias nacionais para o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

IDEB	2015	2017	2019	2021
Anos iniciais do Ensino Fundamental	5,2	5,5	5,7	6,0
Anos finais do Ensino Fundamental	4,7	5,0	5,2	5,5
Ensino Médio	4,3	4,7	5,0	5,2

7.8) aprimorar continuamente os instrumentos de avaliação da qualidade do Ensino Fundamental, de forma a englobar o ensino de ciências nos exames aplicados nos anos finais do Ensino Fundamental, bem como apoiar o uso dos resultados das avaliações nacionais pelas escolas do Sistema Municipal de Ensino para a melhoria de seus processos e práticas pedagógicas;

7.11) acompanhar e divulgar bienalmente os resultados pedagógicos dos indicadores do IDEB, relativos às escolas da Rede, contribuindo para assegurar a contextualização desses resultados, com relação a indicadores sociais relevantes, como os de nível socioeconômico das famílias dos alunos, e a transparência e o acesso público às informações técnicas de concepção e operação do sistema de avaliação;

7.37) promover a estruturação dos processos pedagógicos de alfabetização, nos anos iniciais do Ensino Fundamental, articulando-os com as estratégias desenvolvidas na pré-escola, com qualificação e valorização dos professores alfabetizadores e com apoio pedagógico específico, a fim de garantir a alfabetização plena de todas as crianças;³⁶

Uma vez esclarecida esta meta norteadora, cabe apontar, segundo o art. 5º do PME, que a execução do mesmo deverá ser monitorada pelas instâncias do Secretaria Municipal de

³⁶ *Ibid.*, 2018.

Educação do Município do Rio de Janeiro (SME); Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Vereadores, Conselho Municipal de Educação - CME; e Fórum Municipal de Educação do Rio de Janeiro – FMERJ.

Ademais, também se faz necessário indicar a obrigatoriedade imposta pelo art. 6º do PME vigente para que sejam promovidas as avaliações do plano em execução a cada dois anos, a partir do ano de 2018. Ou seja, de acordo com o dispositivo em análise, é esperado que em 2020 tenha sido divulgado o primeiro relatório avaliativo para acompanhamento das iniciativas até então instauradas.

Nesse sentido, compreende-se o Plano Municipal de Educação do Rio de Janeiro enquanto o guia mais próximo à realidade carioca para assegurar a obtenção dos resultados devidos no que concerne ao aprimoramento da qualidade de ensino no ensino fundamental anos iniciais pretendida. Reitera-se, inclusive, que este Plano não perdeu sua exigibilidade no ano de 2020 em função da pandemia de CORONAVÍRUS.

2.2.3 Currículo carioca de educação

O Currículo Carioca de Educação, desenvolvido pela SME, é fruto das conversas e da colaboração entre os professores da rede e, em alinhamento com a BNCC (Base Nacional Comum Curricular), foi aprovado no ano de 2020 pela Deliberação E/CME nº 37 e permanece em vigor até o presente momento.³⁷

Este documento oferece um conjunto de competências que guia as práticas educativas nas escolas, sendo distribuídas em diferentes áreas curriculares. Estas competências tinham a intenção de viabilizar a exploração das identidades culturais e sociais do Rio de Janeiro, honrando a diversidade e, simultaneamente, as particularidades desta rede municipal de ensino

Com a deflagração da pandemia em março no Brasil, tal Currículo não teve sua vigência suspensa, mas também não conseguiu ser satisfatoriamente implantado diante de

³⁷ CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO (Rio de Janeiro). **Deliberação E/CME nº 37, de 28 de janeiro de 2020.** Aprova o currículo carioca da educação infantil e do ensino fundamental do sistema municipal de ensino do rio de janeiro. Rio de Janeiro: Conselho Municipal de educação, 30 jan. 2020.

tantas adversidades vividas em 2020. A nível de conteúdo, o Currículo Carioca de Educação é muito próximo da literalidade da BNCC.

2.3 Instrumentos jurídicos de âmbito federal sobre a pauta de educação básica durante a pandemia de covid-19 (2020)

Daqui em diante, o foco deste trabalho será direcionado para a análise dos instrumentos jurídicos promulgados em 2020 com o intuito de conter e controlar a pandemia de COVID-19, os quais tiveram impacto significativo na qualidade da educação básica no município carioca. Inicialmente, serão examinados os instrumentos de ordem federal, destacando a ordem cronológica das suas disposições e implicações subsequentes.

2.3.1 Lei 13.979, de 6 de fevereiro de 2020

A começar pela Lei 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, importa introduzir esta legislação enquanto a primeira nacional que trata a situação causada pelo coronavírus como um caso de emergência de saúde pública, prevendo medidas para enfrentamento e proteção da coletividade diante do quadro instaurado à época.

Concedendo poderes ao governo, como dito anteriormente, o art. 3º da Lei 13.979 prevê a adoção de medidas como isolamento, quarentena, restrição de circulação e utilização compulsória de máscaras, estabelece diretrizes para uma resposta coordenada entre os órgãos públicos diante dessa emergência de escala global.³⁸

Portanto, é cabível a compreensão de que o instrumento jurídico de ordem federal supracitado configurou a primeira resposta formal ao contexto pandêmico se desenvolvendo no Brasil. Com as determinações desta lei, muitas outras vieram em decorrência e impactaram diretamente a forma que o ensino básico foi ofertado no ano de 2020, inclusive no âmbito do município do Rio de Janeiro, justamente pela necessidade de restringir pontos de aglomeração de pessoas como escolas para evitar focos de contaminação pelo COVID-19, o que também embasou o fechamento das atividades escolares naquele momento.

³⁸ BRASIL. Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 158, n.27, p.1, 07 fev. 2020.

2.3.2 Decreto Federal nº 10.282/2020, de 20 de março de 2020

Sobre este Decreto, cuja incidência também resvala sobre a esfera de pessoas jurídicas de direito público interno municipal segundo o art. 2º, é devida a indicação de que seu propósito foi regulamentar a Lei nº13.979 mediante a definição dos serviços públicos e atividades essenciais que manteriam suas o exercício e funcionamento durante o período excepcional de distanciamento social provocado pelo coronavírus em 2020.

Para a definição das atividades essenciais que deveriam manter as atividades presenciais em exercício independente do status da pandemia, o referido decreto em seu art. 3º parágrafo primeiro, indica que a essencialidade reside na necessidade de atendimento imediato às demandas da comunidade, de modo que na ausência destas a sobrevivência, saúde ou segurança da população estaria comprometida.

Sendo assim, partindo desta premissa, foi definido inicialmente neste decreto uma lista taxativa de atividades essenciais, a qual foi alterada posteriormente pelos Decretos Federais nº 10.292, nº 10.329, nº 10.342 e nº 10.344, mas que em todas as versões sancionadas em 2020 não contemplou a atividade escolar enquanto uma daquelas essenciais para garantir a continuidade das aulas presenciais.

Abaixo, a redação original do art. 3º do Decreto nº 10.282/2020, substancial para orientar o fechamento das escolas no Município do Rio de Janeiro durante o ano de 2020, mediante o alastramento do COVID-19 no país, uma vez que estas não constavam na relação de atividades essenciais e que, por exclusão, não estava cotada para manter as atividades presenciais:

Art. 3º As medidas previstas na Lei nº 13.979, de 2020, deverão resguardar o exercício e o funcionamento dos serviços públicos e atividades essenciais a que se refere o § 1º.

§ 1º São serviços públicos e atividades essenciais aqueles indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, assim considerados aqueles que, se não atendidos, colocam em perigo a sobrevivência, a saúde ou a segurança da população, tais como:

I - assistência à saúde, incluídos os serviços médicos e hospitalares; II - assistência social e atendimento à população em estado de vulnerabilidade; III - atividades de segurança pública e privada, incluídas a vigilância, a guarda e a custódia de presos; IV - atividades de defesa nacional e de defesa civil; V - transporte intermunicipal, interestadual e internacional de passageiros e o transporte de passageiros por táxi ou aplicativo; VI - telecomunicações e internet; VII -

captação, tratamento e distribuição de água; VIII - captação e tratamento de esgoto e lixo; IX - geração, transmissão e distribuição de energia elétrica e de gás; X - iluminação pública; XI - produção, distribuição, comercialização e entrega, realizadas presencialmente ou por meio do comércio eletrônico, de produtos de saúde, higiene, alimentos e bebidas; XII - serviços funerários; XIII - guarda, uso e controle de substâncias radioativas, de equipamentos e de materiais nucleares; XIV - vigilância e certificações sanitárias e fitossanitárias; XV - prevenção, controle e erradicação de pragas dos vegetais e de doença dos animais; XVI - vigilância agropecuária internacional; XVII - controle de tráfego aéreo, aquático ou terrestre; XVIII - compensação bancária, redes de cartões de crédito e débito, caixas bancários eletrônicos e outros serviços não presenciais de instituições financeiras; XIX - serviços postais; XX - transporte e entrega de cargas em geral; XXI - serviço relacionados à tecnologia da informação e de processamento de dados (data center) para suporte de outras atividades previstas neste Decreto; XXII - fiscalização tributária e aduaneira; XXIII - transporte de numerário; XXIV - fiscalização ambiental; XXV - produção, distribuição e comercialização de combustíveis e derivados; XXVI - monitoramento de construções e barragens que possam acarretar risco à segurança; XXVII - levantamento e análise de dados geológicos com vistas à garantia da segurança coletiva, notadamente por meio de alerta de riscos naturais e de cheias e inundações; XXVIII - mercado de capitais e seguros; XXIX - cuidados com animais em cativeiro; XXX - atividade de assessoramento em resposta às demandas que continuem em andamento e às urgentes; XXXI - atividades médico-periciais relacionadas com o regime geral de previdência social e assistência social; XXXII - atividades médico-periciais relacionadas com a caracterização do impedimento físico, mental, intelectual ou sensorial da pessoa com deficiência, por meio da integração de equipes multiprofissionais e interdisciplinares, para fins de reconhecimento de direitos previstos em lei, em especial na Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015 - Estatuto da Pessoa com Deficiência; e XXXIII - outras prestações médico-periciais da carreira de Perito Médico Federal indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade.³⁹

2.3.3 Decreto Legislativo nº 6/2020 pelo Congresso Nacional, de 20 de março de 2020

No mesmo dia 20 de março de 2020 que foi instaurado o Decreto Federal nº 10.282/2020, também foi o Decreto Legislativo nº 6/2020 pelo Congresso Nacional que determinou o estado de calamidade pública com efeitos até o 31 de dezembro de 2020 no país, isso em conformidade com o art. 65 da Lei Complementar nº 101/2000. A seguir, o artigo que corrobora esse entendimento:

Art. 1º Fica reconhecida, exclusivamente para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, notadamente para as dispensas do atingimento dos resultados fiscais previstos no art. 2º da Lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019, e da limitação de empenho de que trata o art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, com efeitos até 31 de dezembro de 2020, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020.⁴⁰

³⁹ BRASIL. Decreto nº 10.282, de 20 de março de 2020. Regulamenta a lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para definir os serviços públicos e as atividades essenciais. **Diário Oficial da União**: seção 1 extra, Brasília, DF, ano 158, p.1, 20 mar. 2020.

⁴⁰ 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

Em consequência, com o estado de calamidade pública decretado, o comprometimento da capacidade de resposta do poder público à crise aumenta de nível, uma vez que ela é entendida como mais grave e com efeitos drásticos sobre os cidadãos. Dessa forma, com a vigência do referido instrumento jurídico, se intensificaram as estratégias de controle da pandemia de COVID-19 e, naturalmente, também aumentaram os reflexos sobre o campo da educação pública e básica nos municípios com as intervenções propostas em 2020.

2.3.4 Medida provisória 934, de 1º de abril de 2020

Quanto à Medida Provisória 934/2020, é relevante destacar que ela define regras especiais para o ano escolar da educação básica, resultantes das medidas adotadas para lidar com a situação de emergência de saúde pública descrita na Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020.

Nesse sentido, dispõe o art. 1º a respeito da flexibilização da obrigatoriedade do número mínimo de dias de efetivo trabalho escolar estipulado pela LDB para que fosse priorizada o cumprimento da carga horária mínima anual também prevista em lei. A seguir, a literalidade do art. 1º da MP 934/2020:

Art. 1º O estabelecimento de ensino de educação básica fica dispensado, em caráter excepcional, da obrigatoriedade de observância ao mínimo de dias de efetivo trabalho escolar, nos termos do disposto no inciso I do caput e no § 1º do art. 24 e no inciso II do caput do art. 31 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, desde que cumprida a carga horária mínima anual estabelecida nos referidos dispositivos, observadas as normas a serem editadas pelos respectivos sistemas de ensino.”
Parágrafo único. A dispensa de que trata o caput se aplicará para o ano letivo afetado pelas medidas para enfrentamento da situação de emergência de saúde pública de que trata a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020.⁴¹

Sobre essa normativa, interessa indicar que sua justificativa se deu pela necessidade de garantir a qualidade da oferta educacional, diante do fechamento das escolas como medida de prevenção ao contágio pelo coronavírus em 2020, a partir da perspectiva de que o processo de ensino-aprendizagem não se fundamenta na quantidade de dias letivos, visto que os alunos

solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020. **Diário Oficial da União**: seção extra C, Brasília, DF, ano. 158, n. 55, p. 1, 20 mar. 2020.

⁴¹ BRASIL. Medida provisória no 934, de 1 de abril de 2020. Estabelece normas excepcionais sobre o ano letivo da educação básica e do ensino superior decorrentes das medidas para enfrentamento da situação de emergência de saúde pública de que trata a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. **Diário Oficial da União**: seção 1 extra, Brasília, DF, ano 158, n.63, p.1, 01 abr. 2020.

têm suas atividades organizadas por horas-aula, da mesma forma que os salários dos professores são determinados com base nesse mesmo critério.

Sendo assim, a referida Medida Provisória em análise flexibilizou o calendário escolar, com o objetivo de assegurar a oferta integral e com qualidade do conteúdo curricular aos alunos, mantendo as oitocentas horas anuais, permitindo a distribuição dessas horas ao longo de menos de duzentos dias letivos de efetivo trabalho escolar, desde que esteja em conformidade com as diretrizes e normas estabelecidas pelas autoridades do sistema de ensino estadual, municipal ou distrital.

Logo, como consequência, ao sistema de educação municipal do Rio de Janeiro, bem como para os demais, ficou a incumbência de garantir a oferta educacional com qualidade dentro da carga horária obrigatória a ser cumprida em 2020, independentemente do número de dias letivos efetivamente realizados. Isso valeu para o EFAI carioca, que é o objeto de pesquisa do presente estudo.

2.3.5 Lei 14040, de 18 de agosto de 2020

Quanto à lei 14040 de 2020, promulgada em agosto deste ano, esta visa estabelecer normas educacionais adicionais a serem seguidas de maneira excepcional até 2021, durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6.

Como aspecto central, esse instrumento jurídico confere ao Conselho Nacional de Educação (CNE) a responsabilidade de elaborar diretrizes nacionais para a implementação da oferta educacional em 2020, conforme delineado no parágrafo primeiro do artigo 1º da referida lei. Além disso, de acordo com o parágrafo 6º do artigo 2º da Lei 14040/2020, essas diretrizes do CNE devem abordar as atividades pedagógicas não presenciais de forma a contemplar as particularidades de cada faixa etária dos alunos e de cada modalidade de ensino, especialmente no que diz respeito à adaptação do uso de tecnologias da informação e comunicação, bem como à autonomia pedagógica das escolas.

Ainda sobre o art. 2º da normativa analisada, tem-se que este corrobora a decisão para flexibilizar o número de dias letivos obrigatórios na educação básica para que seja considerada somente a quantidade de horas mínimas anuais ofertadas. Em adendo, ordena

também o desenvolvimento de atividades pedagógicas não presenciais, contando que a reorganização do calendário escolar assegure a igualdade de condições de acesso e permanência nas escolas e que professores e alunos tenham garantias de recursos para realização das atividades propostas.

Abaixo, o excerto do art. 2º que contempla os tópicos supracitados:

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

§ 2º A reorganização do calendário escolar do ano letivo afetado pelo estado de calamidade pública referido no art. 1º desta Lei obedecerá aos princípios dispostos no art. 206 da Constituição Federal, notadamente a igualdade de condições para o acesso e a permanência nas escolas, e contará com a participação das comunidades escolares para sua definição.

§ 4º A critério dos sistemas de ensino, no ano letivo afetado pelo estado de calamidade pública referido no art. 1º desta Lei, poderão ser desenvolvidas atividades pedagógicas não presenciais:

II – no ensino fundamental e no ensino médio, vinculadas aos conteúdos curriculares de cada etapa e modalidade, inclusive por meio do uso de tecnologias da informação e comunicação, cujo cômputo, para efeitos de integralização da carga horária mínima anual, obedecerá a critérios objetivos estabelecidos pelo CNE.

§ 5º Os sistemas de ensino que optarem por adotar atividades pedagógicas não presenciais como parte do cumprimento da carga horária anual deverão assegurar em suas normas que os alunos e os professores tenham acesso aos meios necessários para a realização dessas atividades.

§ 6º As diretrizes nacionais editadas pelo CNE e as normas dos sistemas de ensino, no que se refere a atividades pedagógicas não presenciais, considerarão as especificidades de cada faixa etária dos estudantes e de cada modalidade de ensino, em especial quanto à adequação da utilização de tecnologias da informação e comunicação, e a autonomia pedagógica das escolas assegurada pelos arts. 12 e 14 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.⁴²

Portanto, conclui-se que a Lei 14040 determina sobre a disponibilização de recursos para acesso de alunos e professores, além da permanência escolar dos estudantes nas instituições de ensino básico no país. Isso posto, é consequencial a compreensão que o município do Rio de Janeiro, no âmbito das escolas públicas do ensino fundamental anos iniciais, tinha essas orientações como norteadoras para promoção da boa qualidade na oferta educacional.

⁴² BRASIL. Lei nº 14.040, de 18 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. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 158, n.159, p.4, 18 ago. 2020.

2.4 Pareceres e resoluções do conselho nacional de educação durante a pandemia de covid-19 (2020)

Antes de adentrar minuciosamente no conteúdo dos Pareceres e Resoluções do CNE em 2020, é essencial oferecer uma breve contextualização relevante, segundo Horácio Wanderlei Rodrigues e Carlos André Birnfeld. Conforme a doutrina desses estudiosos, é fundamental compreender que um parecer não detém caráter normativo, mesmo após a homologação. Isso se deve ao fato de que seu teor consiste em uma orientação, uma interpretação aplicada.

No campo do direito educacional, os Pareceres são considerados atos administrativos enunciativos que frequentemente antecedem uma possível norma. Por outro lado, as Resoluções são entendidas como atos administrativos normativos típicos. Portanto, é válido afirmar que um parecer, ainda que homologado, definitivamente não assume o status de norma. No entanto, apesar de não possuir tal caráter normativo, o parecer possui eficácia como um ato administrativo enunciativo, com natureza vinculante.

Dessa forma, ele impacta na interpretação da norma educacional em vigor e orienta a conduta dos agentes públicos responsáveis por sua execução. Mais especificamente, ele vincula o Ministério da Educação, no âmbito da elaboração de atos administrativos, os quais devem estar alinhados às suas diretrizes.

Para concluir, os Pareceres do CNE mencionados foram emitidos em 2020 como diretrizes educacionais em resposta à COVID-19, com o propósito de orientar a realização de atividades pedagógicas não presenciais e a reestruturação dos calendários escolares. Portanto, é crucial ressaltar que esses pareceres deveriam ser detalhados em normas específicas a serem promulgadas pelos órgãos normativos de cada sistema de ensino.

2.4.1 Parecer 5 do CNE, 28 de abril 2020

Frente ao contexto de encerramento das escolas no início de 2020, o Parecer nº5 emitido em 18 de março de 2020 surgiu como uma estratégia para guiar as atividades pedagógicas destinadas a atenuar os impactos da pandemia.

Isso se deve ao fato de que a interrupção prolongada das atividades escolares presenciais devido à pandemia da COVID-19 acarretaria obstáculos para a reposição integral das aulas suspensas presencialmente ao término do período de emergência, comprometendo o cronograma escolar dos anos seguintes e resultando em retrocessos no processo educativo e na aprendizagem dos estudantes submetidos a um longo intervalo sem atividades educacionais regulares.

Adicionalmente, na ocasião da redação do mencionado parecer, já era sabido que o fechamento das escolas em decorrência da pandemia ocasionaria danos estruturais e sociais para estudantes e famílias de baixa renda, promovendo um aumento na disparidade entre as classes sociais do país.

Entretanto, como desafio para a formulação das diretrizes pedagógicas pretendidas, foram apontados pela redação do próprio Parecer nº 5 os fatores agravantes das fragilidades e desigualdades estruturais da sociedade brasileira que acentuaram o cenário decorrente da pandemia em nosso país, particularmente na educação, considerando-se as discrepâncias de proficiência, alfabetização e taxa líquida de matrícula relacionadas a aspectos socioeconômicos e étnico-raciais. Igualmente, como parte dessa desigualdade estrutural que complicou a tarefa de estipular diretrizes pedagógicas pelo CNE, é necessário registrar as disparidades existentes em relação às condições de acesso ao mundo digital por parte dos estudantes e de suas famílias, comprometendo, por exemplo, o êxito do ensino à distância.

Em suma, tornou-se evidente que o CNE se propôs a conceber soluções para atenuar o prejuízo causado pela pandemia no âmbito educacional, porém enfrentando o desafio de reorganizar os calendários escolares, levando em consideração as condições específicas de cada rede, escola, professores, estudantes e suas famílias para garantir padrões mínimos de qualidade a fim de evitar o agravamento da disparidade educacional no Brasil.

Dessa forma, uma vez elucidados os desafios enfrentados, torna-se imperativo apresentar as alternativas taxativas levantadas pelo Parecer nº5 para orientar a maneira como a educação pública e básica do ensino fundamental dos anos iniciais deveria ser fornecida no país, incluindo, naturalmente, o sistema municipal de ensino carioca.⁴³

⁴³ BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. **Parecer CNE/CP nº 5/2020**. Reorganização do Calendário Escolar e da possibilidade de cômputo de atividades não presenciais para fins de

Nessa perspectiva, o dispositivo em análise recorda, principalmente, a Lei de Diretrizes e Bases (LDB) nas disposições referentes ao cumprimento da carga horária mínima de maneira alternativa à presencial, contemplando a realização de atividades pedagógicas não presenciais (mediadas ou não por tecnologias digitais de informação e comunicação), enquanto perdurasse as restrições sanitárias para a presença de estudantes nos ambientes escolares.

É fundamental ressaltar que por atividades não presenciais entende-se, neste parecer, aquelas a serem conduzidas pela instituição de ensino com os estudantes quando não for viável a presença física destes no ambiente escolar. O objetivo primordial da realização de atividades pedagógicas não presenciais é evitar retrocessos na aprendizagem por parte dos estudantes e a ruptura do vínculo com a escola, o que pode ocasionar evasão e abandono.

Dessa maneira, a Comunicação do CNE mencionou opções de utilização da modalidade Educação a Distância (EaD) previstas no Decreto nº 9.057, de 25 de maio de 2017⁴⁴, e na Portaria Normativa MEC nº 2.117, de 6 de dezembro de 2019, visando assegurar um ensino de qualidade que respeite o distanciamento social necessário no contexto pandêmico.

E para viabilizar a Educação a Distância, com a capacitação dos educadores para conduzir essa etapa da educação nacional, de acordo com o Parecer nº5 do CNE foram oferecidos: cursos de formação de professores e profissionais da educação por meio da plataforma AVAMEC – Ambiente Virtual de Aprendizagem do Ministério da Educação; e cursos online para alfabetizadores dentro do programa Tempo de Aprender.

É importante destacar, adicionalmente, que a realização das atividades pedagógicas não presenciais não se caracteriza pela simples substituição das aulas presenciais, mas sim pelo emprego de práticas pedagógicas mediadas ou não por tecnologias digitais de informação

cumprimento da carga horária mínima anual, em razão da Pandemia da COVID-19. Brasília, DF: Ministério da Educação, 28 abr. 2020.

⁴⁴ BRASIL. Decreto nº 9.057, de 25 de maio de 2017. Regulamenta o art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n.100, p.3, 26 mai. 2017.

e comunicação que permitam o alcance de objetivos de aprendizagem e habilidades previstos na BNCC, currículos e propostas pedagógicas.

Portanto, as atividades educativas não presenciais devem ser realizadas por meios eletrônicos (webinars, materiais disponibilizados em plataformas virtuais de ensino e aprendizagem, redes sociais, e-mails, blogs, entre outros); através de programas transmitidos na televisão ou rádio; mediante o uso de materiais didáticos impressos com instruções educativas entregues aos alunos e seus pais ou responsáveis legais; e pela recomendação de leituras, projetos, pesquisas, tarefas e exercícios incluídos nos materiais de estudo. A comunicação foi enfatizada como crucial nesse procedimento, juntamente com a criação de guias de orientação das rotinas de atividades educacionais não presenciais para orientar famílias e alunos, sob a supervisão de docentes e gestores escolares.

Em relação ao ensino fundamental anos iniciais em particular, foi mencionado que enfrentam-se desafios para participar de atividades virtuais, pois as crianças nesta fase inicial do ciclo de aprendizagem da leitura e escrita necessitam da supervisão de um adulto para executar as tarefas. Contudo, o parecer recomendava que as atividades educacionais não presenciais destinadas a esse grupo não apenas ocorressem, mas também fossem eficazes, mesmo diante das complexidades enfrentadas nos primeiros anos. Nesse contexto, as atividades precisam ser mais bem estruturadas para garantir a aquisição das habilidades fundamentais durante o processo de alfabetização.

Além disso, durante esse período de distanciamento físico, as escolas foram orientadas a auxiliar os alunos e suas famílias na elaboração de um plano de estudos, acompanhando a realização das atividades educativas não presenciais por parte dos mediadores familiares.

Recomenda-se que, durante o estado de emergência, as redes de ensino e as escolas forneçam orientações práticas e organizadas para que as famílias possam acompanhar as atividades realizadas pelas crianças. No entanto, é importante ressaltar que as soluções propostas pelas redes não devem sugerir que os "mediadores familiares" substituam o papel do professor. As atividades não presenciais propostas devem definir claramente o papel dos adultos que residem com os alunos e orientá-los na organização de uma rotina diária adequada.

Logo, um compilado das possibilidades levantadas pelo Parecer nº 5 do CNE para que as atividades pedagógicas não presenciais fossem realizadas encontra-se abaixo:

Quadro 7 - Compilados de possibilidades levantadas pelo Parecer nº 5 do CNE para que as atividades pedagógicas não presenciais fossem executadas

Parecer nº 5 do CNE: orientações às escolas para prestação de atividades pedagógicas não presenciais em 2020
Programas televisivos gravados pela instituição educacional ou rede de ensino conforme o planejamento de aulas e conteúdos, ou por meio de plataformas digitais de organização de conteúdos
Avaliação remota realizada sob a orientação das redes, escolas e professores, e, quando viável, com a supervisão dos pais sobre o progresso educacional de seus filhos
Catálogo de tarefas e exercícios, sequências pedagógicas, itinerários de aprendizagem baseados na complexidade vinculada às habilidades e aos objetivos de aprendizagem
Instruções para os pais executarem atividades relacionadas aos objetivos de aprendizagem e habilidades do currículo proposto
Manuais de instruções para pais e alunos sobre como organizar as rotinas diárias
Recomendações para que os pais leiam para seus filhos
Aproveitamento dos horários da televisão aberta com programas educacionais adequados para as crianças dessa faixa etária e direcionamento aos pais sobre a seleção adequada do conteúdo
Produção de materiais impressos adequados à idade da criança para a realização de atividades (leitura, desenhos, pintura, recorte, dobradura, colagem, entre outros)
Distribuição de vídeos educativos (de curta duração) através de plataformas online, sem a necessidade de visualização simultânea, seguidos de atividades a serem realizadas com a supervisão dos pais

Condução de atividades online síncronas, regulares em relação aos objetivos de conhecimento, dependendo da disponibilidade tecnológica
Proporcionar atividades online assíncronas regulares em relação aos conteúdos, levando em conta a disponibilidade tecnológica e a familiaridade do usuário
Orientação de estudos com a supervisão dos pais
Tarefas e trabalhos de casa alinhados com os materiais didáticos adotados pela escola

Fonte: Própria autora (2024)

Ademais, destacam-se também as sugestões dadas pelo parecer em análise a respeito dos instrumentos avaliativos que podem subsidiar o trabalho das escolas e dos professores, tanto no período de realização de atividades pedagógicas não presenciais como no retorno às aulas presenciais, a saber:

Quadro 8 - Compilados de possibilidades levantadas pelo Parecer nº 5 do CNE para que as atividades pedagógicas não presenciais avaliadas

Parecer nº 5 do CNE: orientações às escolas para avaliar atividades pedagógicas não presenciais em 2020
Desenvolver um questionário de autoavaliação das atividades fornecidas aos alunos durante o período de distanciamento
Disponibilizar salas virtuais para permitir que os alunos demonstrem sua compreensão dos conteúdos de forma discursiva
Aplicar, após o retorno às aulas, uma atividade para avaliar a compreensão dos temas abordados remotamente
Elaborar, durante o período de atividades não presenciais, uma série de exercícios que revisem os principais temas abordados nas atividades remotas
Usar atividades pedagógicas (como trilhas, materiais suplementares etc.) como ferramentas para avaliação diagnóstica, através do feedback dos alunos, seja por meios virtuais ou após o retorno às aulas

Avaliar a participação dos alunos através do acesso às videoaulas, utilizando os indicadores fornecidos pelo relatório de utilização
Conduzir uma pesquisa científica sobre um tema específico, incluindo objetivos, hipóteses, metodologia, justificativa, revisão teórica e conclusões
Produzir materiais relacionados aos conteúdos estudados, como guias, scripts, histórias em quadrinhos, mapas conceituais, pôsteres
Realizar avaliações orais individuais ou em duplas sobre os tópicos previamente estudados

Fonte: Própria autora (2024)

Após esclarecer adequadamente as diretrizes apresentadas no Parecer em análise para orientar a prestação de uma educação de qualidade, identificam-se como os propósitos do documento: (i) a reestruturação do calendário de forma a preservar a progressão da aprendizagem conforme definida na BNCC; e (ii) a implementação de critérios e instrumentos de avaliação ao término do ano letivo de 2020, levando em conta os objetivos de aprendizagem alcançados pelas escolas e redes de ensino, a fim de mitigar o aumento dos índices de repetência e evasão escolar.

Finalmente, ao deliberar sobre a viabilidade de promover atividades educacionais não presenciais, visando cumprir a carga horária mínima exigida por lei e reduzir a necessidade de reposição presencial, o parecer sugere que os sistemas de ensino devem considerar esse cômputo de carga horária somente após a divulgação, pela instituição ou rede de ensino, do planejamento das atividades educacionais não presenciais, especificando: (i) os objetivos de aprendizagem da BNCC vinculados ao currículo e/ou proposta pedagógica pertinentes; (ii) os métodos de interação com os alunos (mediados ou não por tecnologias digitais de informação e comunicação) para alcançar tais objetivos; (iii) a estimativa de carga horária necessária para atingir esses objetivos de aprendizagem considerando os métodos de interação previstos; (iv) o processo de registro da participação dos alunos, deduzido da realização das atividades propostas (digitalmente durante o período de suspensão das aulas ou ao final, com apresentação digital ou física), relacionadas aos planos de estudo encaminhados pela escola e aos objetivos e habilidades de aprendizagem curriculares; e (v) os métodos de avaliação não presenciais durante o período de emergência ou presenciais após o término da suspensão das aulas.

Com essas informações a respeito do Parecer nº5 do CNE de 2020, mesmo este sendo sugestões e não normas vinculantes, é compreendido o caminho pelo qual a oferta educacional no ensino básico do EFAI deveria ter sido atribuída na rede pública municipal do Rio de Janeiro no primeiro ano de pandemia, pensando na manutenção da qualidade do ensino a partir de atividades pedagógicas não presenciais e sistema avaliativo decorrente.

2.4.2 Parecer 11 do CNE, de 7 de julho de 2020

Tratando-se do Parecer nº 11 do CNE, de julho de 2020, de antemão, merece destaque o contexto apresentado pelo mesmo sobre o processo de aprendizagem remoto durante o fechamento das escolas no país, vigente desde março de 2020. Neste tópico, foram destacados como pontos que dificultaram a oferta educacional nesse período os subsequentes:

as diferenças no aprendizado entre os alunos que têm maiores possibilidades de apoio dos pais; as desigualdades entre as diferentes redes e escolas de apoiar remotamente a aprendizagem de seus alunos; as diferenças observadas entre os alunos de uma mesma escola em sua resiliência, motivação e habilidades para aprender de forma autônoma on-line ou off-line; as diferenças entre os sistemas de ensino em sua capacidade de implementar respostas educacionais eficazes; e, as diferenças entre os alunos que têm acesso ou não à internet e/ou aqueles que não têm oportunidades de acesso às atividades síncronas ou assíncronas.⁴⁵

Em sequência, o parecer em estudo indicou que as desigualdades educacionais outrora existentes no Brasil seriam ampliadas em 2020, diante dos fatores responsáveis pelo comprometimento da eficiência da prática do ensino remoto. Isso porque, especialmente no caso brasileiro, a pandemia surgiu em meio a uma crise de aprendizagem corrente, a qual estava sendo potencializada pelo ensino público e básico precário nos tempos de confinamento por conta dos riscos de contaminação pelo coronavírus.

Feitas essas contextualizações, interessa apontar como objetivos do Parecer nº 11 do CNE de 2020, respeitando a autonomia das escolas e dos sistemas de ensino: (i) colaborar com a tomada de decisões para o retorno às aulas presenciais, conforme previsto pelo Parecer CNE/CP nº 5 de 2020 ; (ii) fornecer diretrizes que orientem o planejamento dos calendários e dos protocolos específicos das unidades de ensino, estabelecidos pelas autoridades locais e

⁴⁵ BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. **Parecer CNE/CP nº 11/2020**. Orientações Educacionais para a Realização de Aulas e Atividades Pedagógicas Presenciais e Não Presenciais no contexto da Pandemia. Brasília, DF: Ministério da Educação, 07 jul. 2020.

regionais; e (iii) apresentar recomendações de caráter organizacional e pedagógico que podem ser elaborados pelas escolas e sistemas de ensino.

O Parecer em análise do CNE trouxe importantes diretrizes, entre as quais se destacam as orientações para os sistemas de ensino ao reorganizarem os calendários escolares das instituições ou redes vinculadas a eles. É fundamental que esses sistemas considerassem à época formas de assegurar que os objetivos de aprendizagem sejam alcançados, especialmente para estudantes ou instituições que enfrentam dificuldades na realização de atividades pedagógicas não presenciais. Além disso, o parecer destaca a necessidade de capacitar os professores na utilização de metodologias, com ou sem o uso de tecnologias, para aplicação nas atividades remotas. Também é ressaltada a importância de orientar pais e estudantes sobre o uso dessas metodologias, seja com ou sem o auxílio de tecnologia, durante as atividades remotas.

Em adendo, outra orientação substancial foi a necessidade das instituições de ensino monitorarem o progresso das atividades pedagógicas realizadas à distância durante o período de isolamento e fechamento das escolas. Nesse sentido, recomendou-se que a direção da escola ou rede de ensino verificasse se as atividades foram recebidas, se os alunos estavam acompanhando as propostas e identificasse quaisquer dificuldades encontradas.

Ainda como conteúdo referente às recomendações do Parecer CNE/CP nº 11/2020, foi discutido que todas as instituições de ensino deveriam elaborar um registro minucioso das atividades realizadas durante o período de fechamento das escolas; e fornecer uma descrição das atividades alinhadas aos objetivos de aprendizagem estabelecidos na BNCC, conforme a proposta curricular adotada pela escola, rede ou sistema de ensino, levando em consideração a correspondência das atividades propostas com os objetivos do currículo, para cada ano e disciplina. O registro das atividades não presenciais durante o período de isolamento, portanto, se tornaria essencial para a posterior reorganização do calendário e o cálculo da equivalência das horas cumpridas em relação às 800 horas estabelecidas pela legislação, conforme previsto no Parecer CNE/CP nº 5/2020.

Aqui, a respeito dos critérios de avaliações e exames de conclusão do ano letivo de 2020, foi destacado que as escolas precisariam considerar os conteúdos curriculares efetivamente ministrados aos alunos para desenvolver métodos avaliativos adequados, levando em conta o cenário excepcional da pandemia, com o intuito de mitigar o aumento da reprovação e da evasão escolar. Além disso, o Parecer CNE/CP nº 11/2020 ressaltou que

vários países, incluindo a Itália, adotaram legislações que proibiram a reprovação de alunos no ano de 2020, visando evitar justamente a tal evasão escolar;

Isso posto, faz-se necessário chamar atenção para as disposições do instrumento jurídico em vista que versam sobre o ensino fundamental anos iniciais, objeto desta presente pesquisa. Sendo assim dispõe, a respeito da avaliação da alfabetização que deve ser consagrada nesse segmento, que os alunos dos primeiros anos em fase de alfabetização necessitam de uma atenção especial, especialmente no cenário do ensino remoto em 2020, para prevenir possíveis lacunas na aprendizagem e promover seu desenvolvimento completo. Reconhecida como uma das etapas mais sensíveis e cruciais da trajetória escolar, a alfabetização requer um esforço constante de estímulo, avaliação e conhecimento por parte dos educadores., até para que seja satisfeita a previsão da BNCC de um processo de alfabetização solidificado até o final do segundo ano do EFAI.

Por fim, como orientação final do Parecer CNE/CP nº 11/2020, foram estipuladas a importância da capacitação de docentes para a utilização de novas ferramentas tecnológicas e a urgência de garantir a disponibilidade de internet gratuita em todas as instituições de ensino públicas. Isso se justifica pela indiscutível relevância do acesso às diversas tecnologias disponíveis, como internet, plataformas digitais e blogs educativos, para promover uma formação abrangente e com qualidade para todos os alunos, ainda mais em um contexto pandêmico como o vivido.

Neste sentido, no que diz respeito à garantia do acesso à internet sem custos, o documento cita como uma possível alternativa para solucionar os desafios enfrentados a aplicação dos recursos do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (FUST), no montante de R\$ 31 (trinta e um) bilhões, para garantir internet de alta velocidade em todas as escolas públicas e acesso gratuito à internet para os alunos mais vulneráveis.

Assim, conclui-se que o Parecer CNE/CP nº 11/2020 defende o retorno gradual às aulas presenciais, uma vez que constata como falha a oferta educacional pública e básica, por exemplo, na modalidade remota. Para tanto, traz dados que corroboram a percepção da verdadeira desigualdade de acesso dos alunos e propõe sugestões que deveriam se desdobrar em normas para garantir que fossem apaziguadas as mazelas da pandemia no setor educacional.

Para fins da presente pesquisa, insta em destacar o parecer supracitado como um dos responsáveis por nortear a realidade do município do Rio de Janeiro, no EFAI, no tocante à realidade prática do ensino público e básico oferecido, levando em consideração tópicos como a formação dos professores, índices de alfabetização dos alunos desse segmento, desigualdades sociais, oferta de internet gratuita às escolas e sistemas de avaliação dos estudantes em 2020, por exemplo.

2.4.3 Parecer 15 do CNE, de 6 de outubro de 2020

Em 6 de outubro de 2020, já ao final do primeiro ano de pandemia, foi publicado o Parecer CNE/CP nº 15/2020 editando as diretrizes nacionais vigentes até 31 de dezembro de 2021 para a implementação do ensino adaptado no Brasil, como previa a Lei nº 14.040/2020, diante do caos instaurado pelo COVID-19, inclusive, no setor educacional do país.

Sobre este parecer, são seus respectivos fundamentos jurídicos: Lei nº 14.040, de 18 de agosto de 2020; o Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020; os arts. 206 e 209 da Constituição Federal; o art. 4º-A e os arts. 12 a 14 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (LDB) e os Pareceres CNE/CP nº 5/2020, CNE/CP nº 9/2020 e CNE/CP nº 11/2020.

Importante salientar que o instrumento agora analisado corrobora os dispositivos já vistos em todos os demais pareceres do CNE emitidos em 2020, contudo, também apresenta tarefas específicas às secretarias de educação e instituições no sentido de viabilizarem o ambiente de aprendizagem remota também levando-se em consideração as particularidades de cada região. São elas, segundo o art. 11 do Parecer CNE/CP nº 15/2020:

Art. 11. Cabe às secretarias de educação e a todas as instituições escolares:

I – planejar a reorganização dos ambientes de aprendizagem, comportando tecnologias disponíveis para o atendimento do disposto nos currículos;

II – realizar atividades on-line síncronas e assíncronas de acordo com a disponibilidade tecnológica;

III – realizar atividades de avaliação on-line ou por meio de material impresso entregue desde o período de suspensão das aulas; e

IV – utilizar mídias sociais de longo alcance (WhatsApp, Facebook, Instagram etc.) para estimular e orientar os estudos, pesquisas e projetos que podem ser computados no calendário e integrar o replanejamento curricular.

§ 1º As atividades referidas no caput devem, conforme as peculiaridades e exigências locais, garantir e condizer com o calendário escolar dos anos letivos 2020 e 2021 devidamente reorganizado, por conta da afetação pelo estado de

calamidade pública, obedecendo os princípios dispostos no art. 206 da Constituição Federal.

§ 2º O disposto neste artigo deve, notadamente, assegurar a igualdade de condições para o acesso e a permanência escolar, contando com a participação das comunidades escolares para sua definição.

Logo, com o artigo acima destacado, entende-se a imposição à Secretaria Municipal do Rio de Janeiro de tratar estratégias para realização das atividades não presenciais, contemplando necessidades específicas do cenário pandêmico carioca para promover a garantia do direito constitucional à educação pública e básica de qualidade ainda em 2020.

Ademais, também merece destaque o art. 27, parágrafo 3º, do dispositivo em análise, uma vez que este trata da do processo de avaliação previsto para o Ensino Fundamental, que configura o segmento em análise pela presente pesquisa, indicando também que este é determinante para o inegociável alcance das metas constitucionais e legais quanto ao bom rendimento dos estudantes, aos objetivos de aprendizagem e desenvolvimento, e à quantidade de horas mínimas anuais de aulas a serem garantidas. Abaixo, o texto do artigo citado:

Art. 27. As avaliações do Ensino Fundamental, do Ensino Médio e do Ensino Superior devem ter foco prioritário nos objetivos de aprendizagem e desenvolvimento de competências essenciais que devem ser efetivamente cumpridos no replanejamento curricular das escolas, respeitada a autonomia dos sistemas de ensino, das instituições e redes escolares, e das instituições de ensino superior.

§ 3º Em face da situação emergencial, cabe aos sistemas de ensino, secretarias de educação e instituições escolares promover a redefinição de critérios de avaliação para promoção dos estudantes, no que tange a mudanças nos currículos e em carga horária, conforme normas e protocolos locais, sem comprometimento do alcance das metas constitucionais e legais quanto ao aproveitamento para a maioria dos estudantes, aos objetivos de aprendizagem e desenvolvimento, e à carga horária, na forma flexível permitida por lei e pelas peculiaridades locais.

Por fim, compreende-se que o Parecer CNE/CP nº 15/2020 consolida o entendimento dos demais que o antecedeu e dá ainda mais destaque para a importância do processo avaliativo e para o papel das secretarias de educação na estruturação eficiente da resposta ao fechamento das escolas por conta do coronavírus.

Dessa maneira, com as informações destacadas até aqui, conclui-se a análise dos pareceres do CNE emitidos no ano de 2020, com a observação de que estas não são normas cogentes obrigatoriamente, mas que foram indicações fortíssimas do protocolo a ser seguido pelos sistemas de educação do país, inclusive para as esferas municipais como a do Rio de Janeiro, uma vez que precedem a estruturação de normas e que foi atribuído ao CNE pela Lei

14.040 o poder para indicar caminhos mais promissores para a resolução do desafio do ensino remoto no ano em questão.

2.5 Instrumentos jurídicos de âmbito municipal do rio de janeiro sobre a pauta de educação básico durante a pandemia de covid-19 (2020)

Para a compreensão das diretrizes cariocas para o ensino no ano de 2020, torna-se essencial a análise dos dispositivos próprios da região para regular essa matéria, além dos demais instrumentos jurídicos já analisados.

Sendo assim, daqui em diante, esta pesquisa se propõe a avaliar os principais decretos municipais do Rio de Janeiro, publicados no primeiro ano da pandemia, para contenção e controle dos efeitos do COVID-19 no âmbito educacional público e do segmento do EFAI, de modo a garantir a qualidade do ensino.

De antemão, deve-se apresentar a ordem cronológica dos instrumentos jurídicos a serem estudados, bem como seus respectivos conteúdos destacados. Isso para que seja possível avaliar, de forma eficiente, as estratégias adotadas pela Prefeitura do Rio de Janeiro nesse contexto pandêmico, a respeito da educação no município. A seguir, a tabela que condensa as informações centrais a respeito das normativas cariocas de 2020 que interessam para a presente tese:

Tabela 9: Informações a respeito das normativas cariocas de 2020 que impactaram o funcionamento do EFAI municipal

Instrumento Jurídico	Descrição	Síntese do conteúdo
DECRETO RIO 47246 de 12/03	Regulamenta a Lei nº 13.979 e estabelecendo medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública pelo coronavírus no Município do Rio de Janeiro.	À Secretaria Municipal de Saúde foi atribuído o dever de publicar plano de contingência a ser seguido pelos cidadãos, havendo a previsão e definição de isolamento social e quarentena;

<p>PLANO MUNICIPAL DE CONTINGÊNCIA DO COVID, de 06/02</p>	<p>Documento da Secretaria Municipal de Saúde para contextualizar os aprendizados e dados sobre o COVID-19 até então, estabelecendo Plano de Atividades, Regulações e definição de equipes de Respostas Municipais para contenção dos danos provocados pela instauração da pandemia em 2020.</p>	<p>Estabelece categorias importantes para o tratamento do COVID-19 como os graus de níveis de risco instaurado no município, bem como padrões de atuação para cada um deles. Além disso, tem como objetivo: diminuir a incidência de mortes evitáveis; (ii) descrever o perfil epidemiológico de propagação do Coronavírus entre os habitantes do Rio; (iii) coordenar as medidas de prevenção e contenção; (iv) aperfeiçoar a Vigilância Epidemiológica; (v) Facilitar assistência apropriada aos pacientes; (vi) Determinar as iniciativas de instrução, engajamento comunitário e comunicação que serão implantadas; entre outros objetivos particulares.</p>
<p>DECRETO RIO 47263 de 17/03</p>	<p>Declara Situação de Emergência no Município do Rio de Janeiro, em face da pandemia do Coronavírus - Covid-19.</p>	<p>Em seu art. 1º, declara Situação de Emergência no Município do Rio de Janeiro, considerando que a região entrou em estágio de Alerta do seu plano de contingência;</p>
<p>DECRETO RIO 47282 de 21/03</p>	<p>Indica medidas adicionais, pelo Município, para enfrentamento da pandemia do novo</p>	<p>Determinou que a Secretaria Municipal de Educação viabilizasse: (i) suspensão das</p>

	Coronavírus.	atividades presenciais nas escolas municipais até o dia 27 de março; (ii) lançamento de um aplicativo móvel para facilitar a aprendizagem; (iii) criação de materiais específicos para a plataforma de ensino digital Microsoft Teams e produção de recursos didáticos impressos; (iv) ampliação do acesso a plataformas suplementares de matemática; (v) aprimoramento da conectividade à internet para alunos e professores; (vi) disponibilização de recursos online adicionais, como Material de Complementação Escolar, Material Didático Impresso e conteúdos audiovisuais de entretenimento; e (vii) distribuição de mil cestas básicas aos alunos economicamente vulneráveis da Rede Municipal de Ensino.
DECRETO RIO 47301 de 26/03	Altera o Decreto Rio nº 47.282, que foi o primeiro decreto a determinar a adoção de medidas adicionais, pelo Município, para o combate à pandemia.	Decide o fechamento das escolas municipais até o dia 12 de abril de 2020;
DECRETO RIO 47.395 de 30/04	Torna sem efeito o Decreto Rio nº 47.394, de 29 de abril de	Decide o fechamento das escolas municipais até o dia 15

	2020 e altera o Decreto Rio nº 47.282, de 21 de março de 2020, que foi o primeiro decreto a determinar a adoção de medidas adicionais, pelo Município, para o combate à pandemia.	de maio de 2020;
DECRETO RIO 47.429 de 15/05	Altera o Decreto Rio nº 47.282, que foi o primeiro decreto a determinar a adoção de medidas adicionais, pelo Município, para o combate à pandemia.	Decide o fechamento das escolas municipais até o dia 31 de maio de 2020;
PLANO DE RETOMADA “RIO DE NOVO”, de 01/06	Trata-se de um plano de intervenção concebido por especialistas da administração municipal do Rio, os quais, após análises técnicas e científicas, conceberam um esquema para a retomada ponderada e progressiva das operações econômicas na cidade, incluindo as atividades escolares	O Plano de Retomada previu 6 fases para a reabertura das atividades econômicas setorizadas com base nos critérios do índice de propagação, conforme as particularidades da atividade, as recomendações de práticas sanitárias viáveis e a eficiência da supervisão; e o parâmetro financeiro, avaliado primariamente pelo impacto na criação de postos de trabalho, tanto diretos quanto indiretos, de cada setor.
DECRETO RIO 47.489 de 02/06	Altera o Decreto Rio nº 47.282, que foi o primeiro decreto a	Decide o fechamento das escolas municipais até o dia 3

	determinar a adoção de medidas adicionais, pelo Município, para o combate à pandemia.	de julho de 2020;
DECRETO RIO 47488 de 02/06	Institui o Comitê Estratégico para desenvolvimento, aprimoramento, e acompanhamento do Plano de Retomada, em decorrência dos impactos da pandemia da COVID-19, e dá outras providências.	Define o propósito e regras para o Plano de Retomada da atividade econômica e social, que contemplou também a atividade escolar do município. Além disso, determina a competência e composição do Comitê Estratégico de monitoramento deste Plano;
DECRETO RIO 47551 de 26/06	Altera o Decreto Rio nº 47.282, que foi o primeiro decreto a determinar a adoção de medidas adicionais, pelo Município, para o combate à pandemia. e o Decreto 47.488, que institui o Comitê Estratégico para desenvolvimento, aprimoramento, e acompanhamento do Plano de Retomada instaurado em 01/06	Prevê a reabertura das escolas municipais cariocas para o dia 1 de agosto de agosto, conforme a Fase 5 do Plano de Retomada considerando a execução perfeita deste, o que não aconteceu;
DECRETO RIO 47.559 de 29/06	Altera o Decreto Rio nº 47.282, que foi o primeiro decreto a determinar a adoção de medidas adicionais, pelo Município, para o combate à pandemia.	Decide o fechamento das escolas municipais até o dia 3 de agosto de 2020

Fonte: Elaborada pela autora (2024)

Com as informações levantadas na tabela acima, cabe a indicação de que diante da chegada do coronavírus no município do Rio de Janeiro e da vigência da Lei federal nº 13.979, a Prefeitura carioca mobilizou esforços para controlar e contornar os efeitos da pandemia na região.⁴⁶

Como primeiro registro dessa mobilização da Prefeitura via decreto, tem-se aquele de número 47246, publicado no dia 12 de março de 2020, que previa o papel da Secretaria Municipal de Saúde para publicar o Plano de Contingência Municipal, além da viabilidade para instauração de medidas como isolamento social e quarentena para conter a disseminação do vírus com aglomerações populares.

Outrossim, a respeito do Plano Municipal de Contingência do COVID-19 publicado pela SMS no dia 06 de fevereiro de 2020, satisfazendo a imposição do Decreto Rio 47246⁴⁷, deve-se destacar que este estipulava informações macro e genéricas para o combate da pandemia, uma vez que configurava o primeiro documento dessa natureza no Rio de Janeiro. Nesse sentido, apresentou as categorias com relação aos níveis de risco do estágio pandêmico e estabeleceu critérios de Vigilância epidemiológica para orientar a prática contra o vírus, que, naturalmente, também direcionaram a forma que as decisões sobre o setor educacional público e básico do Rio de Janeiro se desenvolveram.

Já em 17 de março de 2020, considerando que o município em análise entrou no estágio de Alerta (aquele pré-definido pelo plano de contingência carioca) de modo que não conseguia identificar mais as fontes originárias de contágio na região e já apresentava uma demanda por leitos nos hospitais públicos muito maior do que a oferta disponível em decorrência do alastramento do vírus, foi publicado o Decreto Rio 47263 determinando a Situação de Emergência no Município do Rio de Janeiro. Abaixo, o artigo 1º deste instrumento jurídico que corrobora o exposto:

Art. 1º Fica declarada Situação de Emergência no Município do Rio de Janeiro, em conformidade com as prescrições contidas no Formulário de Informações do

⁴⁶ BRASIL. Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 158, n.27, p.1, 07 fev. 2020.

⁴⁷ BRASIL. Decreto Rio nº 47246, de 12 março de 2020. Regulamenta a Lei no 13.979, de 6 de fevereiro de 2020 e estabelece medidas para o enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus no âmbito do Município do Rio de Janeiro. **Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro**, seção 1 extra, Brasília, DF, ano 33, n. 243, p.3, 13 mar. 2020.

Desastre - FIDE e demais documentos anexos a este Decreto, em virtude do desastre classificado e codificado como DOENÇAS INFECCIOSAS VIRAIS - COBRADE 1.5.1.1.0, pela Instrução Normativa nº 2, de 20 de dezembro de 2016, do então Ministério da Integração Nacional, que estabelece procedimentos e critérios para a decretação de situação de emergência ou estado de calamidade pública pelos Municípios, Estados e pelo Distrito Federal, e para o reconhecimento federal das situações de anormalidade decretadas pelos entes federativos, e dá outras providências.⁴⁸

Poucos dias depois, inclusive, em 20 de março de 2020, foi decretado o estado de Calamidade Pública pelo Congresso Nacional, visto que o alastramento do coronavírus se espalhava desordenado pelo país, provocando um acréscimo descompensado do número de contaminados e mortos pela doença.

Isso posto, uma vez determinada qual seria a tratativa padrão do município para lidar com o contexto vivido em 2020, novas iniciativas da Prefeitura foram criadas para contemplar especificamente como se desenvolveria a oferta educacional pública e básica na rede municipal de ensino. Nesse sentido, deve-se ressaltar o Decreto Rio 47282, publicado em 21 de março de 2020, que indicou em seu inciso 3º do art. 1º, o papel da Secretaria Municipal da Educação na adaptação às circunstâncias impostas pelo COVID-19. A seguir, a redação deste artigo:

Art. 1º O Poder Executivo Municipal adotará as seguintes medidas para contenção do novo Coronavírus, COVID-19:

III - Secretaria Municipal de Educação - SME:

- a) fechamento das escolas municipais até o dia 27 de março;
- b) disponibilização de aplicativo, para celular, de mecanismo de aprendizagem - Aplicativo SME Carioca 2020, e de computadores, através do endereço eletrônico <https://app.vc/smecarioca2020>;
- c) disponibilização de conteúdos específicos para a plataforma de aulas digitais da Microsoft Teams e a preparação de materiais impressos para fornecimento aos alunos da rede municipal, para realização de tarefas em domicílio;
- d) disponibilização de acesso das plataformas de matemática, pelos sistemas MATIFIC e ALFA E BETO;
- e) solicitação de ampliação da velocidade no ambiente da rede mundial de computadores, para uso de professores e alunos;
- f) disponibilidade de Material de Complementação Escolar no sítio eletrônico multi.rio/mce, com disponibilização de recursos de apoio pedagógico ligados aos conteúdos curriculares dos segmentos de Escolaridade da Educação Básica;
- g) disponibilização do Material Didático Escolar e de conteúdos audiovisuais de entretenimento, através do Portal da MultiRio, no endereço eletrônico www.multirio.rj.gov.br;

⁴⁸ BRASIL. Decreto Rio nº 47263, de 17 março de 2020. Declara emergência no município do Rio de Janeiro, em face da pandemia do Coronavírus - Covid-19, e dá outras providências. **Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro**, seção 1 extra, Brasília, DF, ano 34, n. 3, p.3, 18 mar. 2020.

h) fornecimento de mil cestas básicas aos alunos da Rede Municipal de Ensino, cadastrados como integrantes de famílias hipossuficientes.⁴⁹

Dessa forma, constata-se que, segundo o Decreto Rio 47282, as escolas municipais do ensino fundamental anos iniciais do Rio de Janeiro deveriam contar com aplicativos para aprendizagem disponíveis aos alunos; conteúdos para aulas digitais, materiais didáticos e complementares online ou impressos; acesso à plataformas de educação e tecnologia (MATIFIC, como exemplo); e melhorias na estrutura da internet utilizada por alunos e professores. Ademais, por esse dispositivo, as aulas na rede municipal de ensino ficaram suspensas até o dia 27 de março de 2020.

Em sequência, outros sucessivos Decretos Rio objetivamente estenderam o prazo de suspensão das aulas até o dia 3 de agosto de 2020. Foram esses instrumentos jurídicos: Decreto Rio 47301⁵⁰; Decreto Rio 47.395⁵¹; Decreto Rio 47.429⁵²; Decreto Rio 47.489⁵³; Decreto Rio 47.559.⁵⁴

No entanto, entre essas referidas dilatações do prazo de fechamentos das unidades de ensino básico do município carioca, cabe o apontamento do Decreto Rio 47488⁵⁵ que trata da instauração do Comitê Estratégico para desenvolvimento, aprimoramento, e acompanhamento

⁴⁹ BRASIL. Decreto Rio nº 47282, de 21 março de 2020. Determina a adoção de medidas adicionais, pelo Município, para enfrentamento da pandemia do novo Coronavírus - COVID - 19, e dá outras providências. **Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro**, seção 1 extra, Brasília, DF, ano 34, n. 6, p.3, 21 mar. 2020.

⁵⁰ BRASIL. Decreto Rio nº 47301, de 26 março de 2020. Altera o Decreto Rio nº 47.282, de 21 de março de 2020, que determina a adoção de medidas adicionais, pelo Município, para enfrentamento da pandemia do novo Coronavírus - COVID -19, e dá outras providências. **Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro**, seção 1 extra, Brasília, DF, ano 34, n. 10, p.3, 26 mar. 2020

⁵¹ BRASIL. Decreto Rio nº 47395 de 30 de abril de 2020. Torna sem efeito o Decreto Rio nº 47.394, de 29 de abril de 2020 e altera o Decreto Rio nº 47.282, de 21 de março de 2020, que determina a adoção de medidas adicionais, pelo Município, para enfrentamento da pandemia do novo Coronavírus-COVID-19, e dá outras providências. **Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro**: Ed. especial, 30 abr. 2020.

⁵² BRASIL. Decreto Rio nº 47429 de 15 de maio de 2020. Altera o Decreto Rio nº 47.282, de 21 de março de 2020, que determina a adoção de medidas adicionais, pelo Município, para enfrentamento da pandemia do novo Coronavírus-COVID-19, e dá outras providências. **Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro**: Ed. especial, 15 mai. 2020.

⁵³ BRASIL. Decreto Rio nº47489, de 2 de junho de 2020. Altera o Decreto Rio nº 47.282, de 21 de março de 2020, que determina a adoção de medidas adicionais, pelo Município, para enfrentamento da pandemia do novo Coronavírus-COVID-19, e dá outras providências. **Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro**: ano 34, n. 58, 02 de junho de 2020.

⁵⁴ BRASIL. Decreto Rio nº 47559 de 29 de junho de 2020. Altera o Decreto Rio no 47.282, de 21 de março de 2020, que determina a adoção de medidas adicionais, pelo Município, para enfrentamento da pandemia do novo Coronavírus-COVID-19, e dá outras providências. **Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro**: ano, 34, n. 78, p. 4, 30 jun. 2020.

⁵⁵ BRASIL. Decreto Rio nº 47488 de 2 de junho de 2020. Institui o Comitê Estratégico para desenvolvimento, aprimoramento, e acompanhamento do Plano de Retomada, em decorrência dos impactos da pandemia da COVID-19, e dá outras providências. **Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro**: ano 34, n. 60, 04 junho de 2020.

do Plano de Retomada “Rio de Novo”, o qual foi publicado em 01 de junho de 2020 na intenção de organizar e setorizar a reabertura das atividades econômicas no Rio de Janeiro.

Diante do faseamento para retorno das atividades econômicas estipuladas no Plano de Retomada carioca, as atividades escolares foram contempladas como integrantes da Fase 5, a ser iniciada, pela previsão do Decreto Rio 47551, no dia 01 de agosto de 2020, se os indicadores sanitários continuassem a demonstrar regressivos indicando um retrocesso da pandemia.⁵⁶

Todavia, aqui interessa dizer que a previsão do Decreto Rio 47551 não se consolidou quanto à previsão de retorno das aulas presenciais na rede municipal de ensino. Isso porque as atividades presenciais efetivamente só retornaram em 2021 com a vigência e controle do Plano de Retomada “Rio de Novo”, ao invés de em 5 de agosto, tendo em vista que em 2020 ainda havia um dissenso da comunidade escolar, política, jurídica e científica sobre os riscos de contaminação da população com a retomada das aulas nas escolas municipais cariocas.

Por fim, compreende-se que os Decretos Rio e Planos destacados configuraram a estrutura da resposta ao COVID-19 elaborada pela Prefeitura do Rio de Janeiro, no teor dos fechamentos das atividades econômicas, incluindo as escolas do EFAI, bem como as imposições feitas sobre a forma que oferta educacional deveria ser continuada com qualidade durante o período de fechamento das escolas em 2020 no município.

2.6 Deliberações, resoluções e indicações do conselho municipal de educação e secretaria municipal de educação do rio de janeiro durante a pandemia de covid-19

Considerando que o Conselho Municipal de Educação (CME) estabelece diretrizes para o funcionamento das unidades que compõem o Sistema Municipal de Ensino do Rio de Janeiro e que seu compromisso social é com a oferta de educação de excelência, é evidente que ao longo do ano de 2020, esse Conselho dedicou esforços para lidar com a pandemia

⁵⁶ BRASIL. Decreto Rio nº 47551 de 26 de junho de 2020. Altera os Decretos Rio nos 47.282, de 21 de março de 2020, que determina a adoção de medidas adicionais, pelo Município, para enfrentamento da pandemia do novo Coronavírus - COVID - 19, e dá outras providências, e 47.488, de 2 de junho de 2020, que institui o Comitê Estratégico para desenvolvimento, aprimoramento, e acompanhamento do Plano de Retomada, em decorrência dos impactos da pandemia da COVID-19, e dá outras providências. **Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro**: ano, 34, n. 76, p. 3, 26 jun. 2020.

provocada pelo COVID-19 – Coronavírus, protegendo alunos, profissionais de educação e outros colaboradores que operavam na área.

Para tanto, o CME instruiu as escolas do sistema municipal de ensino fundamental do município do Rio de Janeiro sobre a implementação de atividades educacionais em um regime domiciliar especial, em caráter excepcional, durante o período em que estiveram em isolamento social determinado pelas autoridades municipais e pela comunidade médica-científica, devido à necessidade de prevenir e combater o COVID-19. Essas orientações se manifestaram, zelando pela qualidade do ensino, sob o formato de Deliberações, Resoluções e Indicações do CME publicados em 2020 e que serão analisados a seguir.

2.6.1 Deliberação E/CME 39, de 02 de abril de 2020

Em primeiro plano, sobre as diretrizes apresentadas pelo CME, é destacada a Deliberação E/CME 39, publicada em 2 de abril de 2020, na intenção de orientar as instituições municipais do sistema de ensino carioca a se organizarem para o regime especial domiciliar durante o fechamento das escolas em virtude da pandemia de COVID-19 naquele ano.

Nesse sentido, de acordo com os arts. 4º e 5º da referida deliberação, foi imposta à SME a obrigação de ofertar aos estudantes o Material Didático Carioca impresso e o Material de Complementação Escolar Pedagógico em meio digital, além de realizar a formação dos professores para que estes pudessem usar as plataformas digitais, elaborar as aulas e interagir com os alunos.

Ademais, também foi orientação da Deliberação E/CME 39 a admissão para que professores e unidades escolares criassem por si estratégias para oferecerem o regime especial remoto, em casa, por conta do alastramento do coronavírus no município do Rio de Janeiro. Corroborando o exposto, destaca-se o artigo 7º do instrumento jurídico analisado:

Art.7º Serão admitidas as iniciativas próprias de professores e de unidades escolares dirigidas aos alunos por meio de redes sociais, com a finalidade de assegurar a realização de atividades escolares em regime especial domiciliar.⁵⁷

Assim sendo, é feita a constatação de que pela Deliberação supracitada, o ensino básico e de qualidade foi determinado para ser oferecido na sua modalidade remota em 2020, devendo a Secretaria Municipal de Educação garantir a entrega de materiais didáticos impressos e online aos alunos. Além disso, nesse primeiro momento, foram permitidas às instituições de ensino fundamental anos iniciais a discricionariedade para realizarem atividades pedagógicas não presenciais da melhor forma que encontrassem junto aos professores, dando autonomia para criação e ofertando formações de tecnologia para tanto.

2.6.2 Deliberação E/CME 42, de 23 de setembro de 2020

Sobre a Deliberação E/CME 42, publicada em 23 de setembro de 2020, sabe-se que esta aprova a reorganização do Currículo Carioca de Ensino para o EFAI contido na Deliberação E/CME nº 37⁵⁸; do calendário escolar e estabelece atividades escolares presenciais e/ou não presenciais na rede pública de ensino do município do Rio de Janeiro no contexto da pandemia.

Nesse aspecto, vale indicar a premissa defendida para justificar a própria Deliberação como sendo a necessidade de minimizar os impactos das medidas de isolamento social na aprendizagem dos estudantes, especialmente aqueles do ensino fundamental anos iniciais em processo de alfabetização, em razão da longa duração do período de fechamento das escolas.

Assim, diante dessa premissa e da necessidade de tornar pública a reorganização do Currículo Carioca, do Calendário Escolar e estabelecer as atividades escolares em regime domiciliar, com a participação coletiva de toda a comunidade escolar, dispõe a Deliberação E/CME 42 em seu art. 1º sobre esse tópico:

⁵⁷ CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO (Rio de Janeiro). **Deliberação E/CME nº 39, de 02 de abril de 2020**. Orienta as instituições do sistema municipal de ensino do rio de janeiro sobre a realização de atividades escolares em regime especial domiciliar, em caráter excepcional, no período em que permanecerem em isolamento social fixado pelas autoridades municipais e pela comunidade médico-científica, em razão da necessidade de prevenção e combate ao covid-19 –coronavírus. Rio de Janeiro: Conselho municipal de educação, 02 abr. 2020.

⁵⁸ CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO (Rio de Janeiro). **Deliberação E/CME nº 37, de 28 de janeiro de 2020**. Aprova o currículo carioca da educação infantil e do ensino fundamental do sistema municipal de ensino do rio de janeiro. Rio de Janeiro: Conselho Municipal de educação, 30 jan. 2020.

Art. 1º Fica aprovada a Reorganização do Currículo Carioca a ser implementada no biênio 2020/2021, apresentada pela Secretaria Municipal de Educação-SME, a partir do período de afastamento dos estudantes às aulas presenciais, durante o isolamento social estabelecido pelas autoridades sanitárias diante da Pandemia provocada pela Covid-19, garantindo o processo de discussão entre os profissionais da Educação e demais componentes da comunidade escolar.

§ 1º A reorganização de que trata o caput abrange todos os componentes curriculares do Ensino Fundamental, Projeto Cariquinha, 4º Ano Carioca, Projetos Carioca I e Carioca II, respeitadas as competências, habilidades e objetivos de aprendizagem relacionados no Currículo Carioca.

§ 2º O retorno do processo de discussão realizado pelos profissionais de Educação e demais componentes da comunidade escolar, servirá como base para reformulações e adequações do Currículo Carioca.⁵⁹

Ainda sobre o Currículo Carioca de Ensino, dispõe o art. 14 do mesmo instrumento em análise no sentido de reforçar a importância do suporte a ser ofertado aos profissionais da educação para conseguirem implementar o currículo e conciliarem as novidades para o ensino previsto nas condições adversas da pandemia:

Art. 15 A implementação do Currículo Carioca em 2020 e a Reorganização Curricular impõem a oferta de processo contínuo de formação em serviço e suporte aos profissionais da Educação para desenvolvimento do novo percurso pedagógico decorrente do período de emergência atualmente vivenciado.⁶⁰

Assim, a Deliberação E/CME 42 resgata a importância do Currículo Carioca de Ensino, vigente desde janeiro de 2020 antes mesmo da instauração da pandemia, evidenciando que sua relevância não deve ser negligenciada mesmo diante do contexto excepcional vivido. Isso porque tal documento configura ferramenta fundamental para assegurar a conformidade com a própria Base Nacional Comum Curricular (BNCC). Nesse sentido, o Currículo Carioca de Ensino reorganizado estabelece a continuidade e a adaptação do currículo ainda para o ano de 2020, reafirmando também diretrizes comuns a diversos outros instrumentos jurídicos outrora analisados, que destacam o papel crucial da formação dos professores na garantia da qualidade do ensino oferecido.

⁵⁹ CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO (Rio de Janeiro). **Deliberação E/CME nº 42, DE 23 DE SETEMBRO DE 2020**. Aprova a reorganização do currículo carioca, do calendário escolar e estabelece atividades escolares presenciais e/ou não presenciais na rede pública de ensino do município do rio de janeiro no contexto da pandemia e dá outras providências. Rio de Janeiro: Conselho Municipal de educação, 22 set. 2020.

⁶⁰ CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO (Rio de Janeiro). **Deliberação E/CME nº 42, DE 23 DE SETEMBRO DE 2020**. Aprova a reorganização do currículo carioca, do calendário escolar e estabelece atividades escolares presenciais e/ou não presenciais na rede pública de ensino do município do rio de janeiro no contexto da pandemia e dá outras providências. Rio de Janeiro: Conselho Municipal de educação, 22 set. 2020.

2.6.3 Resolução SME 213, de 28 de setembro de 2020

Aqui, no tocante à Resolução SME 213, de 28 de setembro de 2020, esta regulamenta a oferta de atividades escolares não presenciais, em caráter excepcional, nas Unidades de Ensino da Rede Pública do Sistema Municipal do Rio de Janeiro, para cômputo da carga horária mínima anual obrigatória, no contexto da pandemia.

Especificamente no contexto carioca, seriam atividades escolares não presenciais as seguintes descritas no art. 3º da Resolução em análise. Abaixo, a redação do artigo referenciado:

Art. 3º As atividades escolares não presenciais de que trata o artigo 1º caracterizam-se por todas e quaisquer atividades realizadas:

- I. por meio físico (livro didático, Material Interações e Práticas Infantis, Material Didático Carioca, Material de Complementação Escolar) com orientações pedagógicas, distribuído aos alunos e seus pais ou responsáveis;
- II. por meios digitais (vídeos, conteúdos organizados em plataformas virtuais de ensino e aprendizagem, redes sociais, correio eletrônico, blogs, entre outros);
- III. por meio de programas de televisão (videoaulas) ou rádio;
- IV. pela utilização de material didático elaborado pela Unidade Escolar, quando esse estiver em consonância com os objetivos da Educação Infantil e seus campos de experiências, com as competências e as habilidades previstas para o Ensino Fundamental que integram a reorganização do Currículo Carioca para 2020/2021;⁶¹

Em acréscimo, também merece destaque o artigo 4º do mesmo dispositivo em análise, uma vez que este estipula o escopo das propostas pedagógicas a serem ofertadas nas atividades remotas da ordem daquelas indicadas no art. 3º anteriormente, em especial aquelas voltadas para o ensino fundamental anos iniciais. Isso posto, coloca-se em evidência especialmente a finalidade pedagógica das atividades domiciliares a serem indicadas para o EFAI a partir do texto do art. 4º evidenciado a seguir:

Art. 4º A proposta pedagógica para a realização das atividades escolares não presenciais deverá levar em consideração:

§ 2º. No Ensino Fundamental I e II:

- I. o desenvolvimento de habilidades que deverão ser consolidadas pelos alunos, em acordo com a reorganização do Currículo Carioca.
- II. a avaliação diagnóstica dos alunos realizada no início e no final do percurso de cada Unidade de Aprendizagem, estabelecida na reorganização curricular;
- III. a interpretação dos resultados da avaliação diagnóstica para realização de intervenções pedagógicas com a possibilidades de reagrupamento de alunos com níveis de aprendizado semelhantes;
- IV. a interpretação dos resultados da avaliação diagnóstica para realização de intervenções pedagógicas organizando a turma em pequenos grupos, de modo que os

⁶¹ RIO DE JANEIRO (Município). Secretaria Municipal de Educação. **Resolução SME nº 213, de 28 de setembro de 2020**. Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Educação, 2020.

professores tenham maior facilidade em personalizar e customizar as atividades de acordo com as necessidades individuais de cada aluno;

Isso posto, entende-se que a Resolução SME 213, bem como a Deliberação E/CME 42, ambas de setembro de 2020, ainda regulam como deveria se dar a oferta educacional de qualidade do EFAI no município do Rio de Janeiro. Dessa forma, a Resolução se propõe a garantir a qualidade e base pedagógica do ensino, ao mesmo tempo que também visa definir quais exatamente seriam as atividades remotas a serem contadas ao final do ano letivo de 2020 para o cumprimento da mínimo de carga horário anual (800h), uma vez que os dias mínimos de efetivo trabalho escolar não seriam contabilizados em decorrência da pandemia em 2020.

2.6.4 Deliberação E/CME 43, de 6 de novembro de 2020

Considerando que a pasta municipal da Educação carioca, deu início a atividades remotas desde 16 de março de 2020 para atender aos estudantes da Rede Pública, a Deliberação E/CME 43, de 6 de novembro de 2020, teve como objetivo estabelecer critérios para o registro das tarefas escolares não presenciais do biênio 2020/2021, atribuindo tratamento diferenciado aos alunos que não conseguiram participar.

Dessa forma, a referida Deliberação estipula para o cômputo da carga horária mínima de 800h no ano de 2020 os seguintes quantitativos: (i) 107 horas e 50 minutos referentes às atividades escolares presenciais concluídas até 13 de março de 2020; (ii) carga horária de tarefas educacionais não presenciais, com ou sem mediação de tecnologias digitais de informação e comunicação, realizadas a partir de 16 de março de 2020 até 16 de outubro de 2020; e (iii) carga horária de tarefas educacionais não presenciais, com ou sem mediação de tecnologias digitais de informação e comunicação, realizadas a partir de 19 de outubro de 2020 até 23 de dezembro de 2020.⁶²

⁶² CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO (Rio de Janeiro). **Deliberação E/CME nº 43, de 06 de novembro de 2020**. Estabelece critérios para o cômputo das atividades escolares não presenciais do biênio 2020/2021 e atribui tratamento diferenciado aos alunos da rede pública de ensino do município do rio de janeiro que a elas não tiveram acesso e dá outras providências. Rio de Janeiro: Conselho Municipal de educação, 06 nov. 2020.

Para aferimento dessa carga horária, a equipe técnico-administrativa e pedagógica das escolas municipais do Rio de Janeiro seria responsável por elaborar um registro minucioso das atividades não presenciais desenvolvidas, incluindo uma breve descrição dos objetivos de aprendizagem alinhados à Base Nacional Comum Curricular e ao Currículo Carioca, para cada ano e disciplina.

Além disso, seria trabalho para a Equipe técnico administrativo-pedagógica e o Conselho Escola Comunidade (CEC) o mapeamento dos alunos que não têm acesso às atividades não presenciais oferecidas.

Por fim, destacam-se enquanto conteúdos didáticos fornecidos para o ensino fundamental anos iniciais pela Subsecretaria Municipal de Educação do Rio de Janeiro, segundo o art. 2º, parágrafo 3º da Deliberação E/CME 43, a respeito de habilidades correspondentes ao 1º semestre/2020: Material de Complementação Escolar (MCE) - digital e impresso; Material Didático Carioca (MDC) - digital e impresso; Escola rio na TV aberta em uma grade semanal; Videoaulas; e Podcasts.

Com essas informações, é possível compreender que o instrumento jurídico em questão põs ordem à prova sobre como o ano letivo de 2020 seria computado a nível das horas da carga mínima exigida por lei e se os objetivos para a implementação do ensino com qualidade foram atendidos. Mais adiante, serão questionados os fatores práticos por trás dos números levantados para contagem de horas.

3 ANÁLISE QUALITATIVA DA OFERTA EDUCACIONAL PARA O EFAI PÚBLICO E CARIOCA MEDIANTE A REALIDADE JURÍDICA VIGENTE EM 2020 SOBRE ESTA

Neste ponto da pesquisa, deve-se levantar um aspecto central: a análise da oferta educacional destinada aos anos iniciais do ensino fundamental na rede pública municipal do Rio de Janeiro, apontando de que forma a qualidade da educação ofertada foi comprometida. Assim, este capítulo é dedicado à validação da subsunção dos instrumentos jurídicos previamente apresentados, os quais determinaram como deveria ter se dado a oferta educacional em 2020, com a realidade das escolas municipais cariocas nesse contexto.

Ao examinar a prática da oferta educacional para o EFAI na rede municipal do Rio de Janeiro, é pretendido não apenas compreender a eficácia das normas jurídicas vigentes, mas também compreender a insuficiência dos dispositivos reguladores sobre o assunto durante o ano de fechamento das escolas no quesito da qualidade do ensino oferecido.

A partir de uma análise detalhada das políticas implementadas e dos resultados obtidos, almeja-se auxiliar na tarefa de mensurar os impactos da pandemia nessa área específica, de modo a possibilitar o desenvolvimento de políticas públicas capazes de remediar os prováveis problemas supracitados e solucionar as demandas supervenientes ao quadro caótico apresentado em 2020 nas escolas públicas do Rio de Janeiro, no âmbito do primeiro ao quinto ano.

Feitas as devidas considerações, deve-se que indicar que o propósito a ser atingido contará com o depoimento de 3 professoras do Município do Rio de Janeiro, todas do Ensino Fundamental Anos Finais, que estavam trabalhando no ano de 2020. São as entrevistadas e suas respectivas escolas no momento do fechamento das unidades escolares em função da pandemia de COVID-19: Stefânia e Rosana, ambas professoras na Escola Municipal Octavio Frias no Anil, Jacarepaguá; e Carla, professora na Escola Municipal Paroquial Nossa Senhora do Loreto, na Freguesia, Jacarepaguá.

Isso posto, interessa indicar que na análise qualitativa a ser apresentada, com os depoimentos das entrevistadas, serão problematizadas a efetividade dos instrumentos jurídicos vigentes à época para o setor educacional carioca no tocante: (i) às previsões de formações

aos profissionais de educação; (ii) ao suporte para o acesso ao sistema de ensino, (iii) ao sistema avaliativo dos estudantes para o período excepcional, (iv) ao cômputo das horas de aulas dadas; (v) à própria qualidade do ensino oferecido.

Para tanto, antes de ser feita a problematização pretendida, faz-se necessário sintetizar categoricamente como se deu o ano de 2020, na perspectiva das professoras entrevistadas, a respeito da prática de ensino no sistema municipal do Rio de Janeiro, uma vez instaurada a pandemia na região.

3.1 Educação do EFAI na rede municipal do rio de janeiro em 2020: contexto prático

Em resumo, mediante o padrão identificado a partir dos relatos das entrevistadas, é possível afirmar que no período de 2020, as escolas públicas e da rede municipal da cidade do Rio de Janeiro encerraram suas atividades presenciais em 13 de março, em resposta à pandemia de COVID-19, permanecendo fechadas ao longo do ano todo.

Interessa lembrar, aqui, que não é propósito da presente pesquisa averiguar o processo de reabertura das escolas, que só se estabilizou juridicamente em 2021. O objetivo é, portanto, a realização da investigação sobre o formato do ensino e sua qualidade durante o fechamento das unidades escolares do município do Rio de Janeiro, exclusivamente no aspecto do ensino fundamental anos iniciais.

Dessa maneira, diante da abrupta interrupção às aulas presenciais, as instituições de ensino inicialmente enfrentaram dificuldades em definir estratégias de continuidade pedagógica, contudo, a urgência em mitigar os prejuízos educacionais para os alunos desamparados a nível pedagógico em casa era inegável.

Logo, com o art. 7º da Deliberação E/CME 39, cada escola recebeu autorização para elaborar, de maneira autônoma, suas próprias estratégias para o fornecimento de conteúdo pedagógico aos estudantes, resultando em variações significativas nos métodos e prazos de retomada das atividades escolares. Os professores adotaram abordagens independentes na produção de materiais didáticos, recorrendo a recursos como a criação de vídeos e a publicação em plataformas online, como blogs ou grupos de mensagens via WhatsApp.

Nesse sentido, a falta de padronização entre as escolas da rede municipal carioca no âmbito do EFAI provocou, na opinião das professoras, um impacto evidente na qualidade dos conteúdos também ofertados. Isso porque, os professores passaram a improvisar conteúdos cada qual à sua maneira, da melhor forma que conseguiriam criar, e a qualidade dos mesmos não era validada e, portanto, era imprevisível. Esse fator somado à informação de que não havia a devida devolutiva por parte dos alunos quanto ao recebimento das atividades, também provocou a queda na qualidade do ensino ofertado no segmento e região estudados.

Isso porque, relembra-se que o conceito de qualidade de ensino anteriormente definido deposita sobre a possibilidade de avaliações e coletas de boas métricas quanto ao desempenho dos alunos a expectativa para indicar a qualidade do ensino como um todo. Logo, na ausência de devolutiva dos alunos e controle de qualidade devido sobre o que estava sendo ensinado, naturalmente, a realização de um efetivo processo de aprendizagem como o garantido por lei se torna utópico.

Ademais, embora a Prefeitura tenha disponibilizado a Plataforma Teams para uso dos professores, foi relatado que muitos optaram por não aderir por instabilidade e falhas na plataforma, seguindo para outras alternativas como a plataforma Zoom. Adicionalmente, os alunos já haviam recebido materiais didáticos físicos no início do ano letivo, durante as aulas presenciais, e, posteriormente, tiveram acesso a conteúdos oficiais também na modalidade digital por meio do aplicativo Rio Educa.

Em análise global, as professoras participantes da pesquisa destacaram a baixa qualidade da oferta educacional e a falta de meios eficazes para monitorar a participação dos alunos. Além disso, evidenciaram a ausência de suporte do município para a condução das aulas, tanto em termos pedagógicos quanto na provisão de recursos necessários.

Como consequência desse cenário, identificou-se uma defasagem significativa no processo de alfabetização das crianças, refletida nas complexidades de aprendizado que hoje estas apresentam nos anos posteriores de ensino. Ademais, também foi destacado que o caminho adotado para aprovação de todos os alunos não foi suficiente para garantir o devido processo de aprendizagem com qualidade, mais uma vez, porque se a determinação da qualidade depende também dos resultados a partir de avaliações e desempenho, mediante a aprovação sem critério e generalizada, estas não foram apuradas.

Quanto às dificuldades encontradas, muito foi dito a respeito da falta de acesso à internet tanto pelos alunos quanto pelos professores. Sobre isso, a professora Stefânia ressaltou a defasagem histórica do município do Rio de Janeiro, antes mesmo da pandemia, como um fator latente de complexidade que atrapalhou a condução das aulas online. Abaixo, o depoimento desta:

É fora da realidade do município, né? Totalmente fora. Imagina, a gente nunca... Não usa computador pra nada. Não dá nenhuma aula online. Não tem nada, nada. As coisas mal funcionam. De uma hora pra outra você vai dar aula online? Não tem como. Tem que ser uma coisa... Isso tem que fazer parte do dia a dia deles, né? Então, isso não houve. E continua não tendo, né?

E o município tentou, logo assim que começou, ele tentou correr atrás. Mas são muitas demandas, são muitas lacunas. Mesmo que se a gente tivesse recebido suporte para oferecer essas aulas online, com maior qualidade, os alunos não teriam recebido isso

Sobre a participação dos familiares no processo de aprendizagem remota, as professoras destacaram que houveram atritos nesse processo pela falta de interesse ou de instrução familiar para auxiliar naquele modelo de ensino. Foi dito, inclusive, que este desinteresse também é histórico e foi potencializado pelo contexto pandêmico, como dispõe a professora Carla no trecho abaixo extraído da sua entrevista a respeito do assunto:

Olha, muitos não fizeram porque realmente não puderam. Claro. Até porque a maioria não tem um único filho. Sim. Tem aqueles que não fez porque também não teve interesse, mas se não faz nem presencial, imagina. Mas a participação familiar foi muito pequena. E os menores, se os pais não estiverem por trás, nada vai funcionar.

Ao final do ano, para que houvesse a contagem do mínimo de 800 horas obrigatórias para composição do ano letivo, as atividades pedagógicas não presenciais desenvolvidas contaram para essa soma. No entanto, essa contagem não parece ter sido muito apurada para indicar o verdadeiro aprendizado dos jovens, uma vez que sem o retorno dos alunos, o total de horas do ano letivo se tornou em 2020 nada além de um número sem conexão com o fator qualidade de ensino.

Por fim, tendo em vista o contexto apresentado sobre como ocorreu em termos práticos o ano de 2020 nas escolas municipais do EFAI carioca, deve-se agora avaliar os pontos problematizados pelas educadoras sobre as dificuldades enfrentadas no exercício do ensino, bem como a relação destes pontos com o que dispunham os instrumentos jurídicos outrora analisados.

3.2 Formação ineficiente dos professores do EFAI da rede municipal carioca para a garantia da efetividade da oferta educacional de qualidade para o EFAI municipal carioca em 2020

Conforme as análises realizadas no capítulo anterior acerca dos instrumentos jurídicos em vigor em 2020 referentes à oferta educacional para o Ensino Fundamental Anos Iniciais (EFAI), é pertinente recordar as disposições claras que ressaltaram a importância e a obrigatoriedade da realização de formações destinadas aos professores responsáveis pela condução do ensino remoto nas escolas.

Contudo, vale primeiramente pontuar que, segundo as professoras entrevistadas, a implementação do ensino remoto encontrou obstáculos significativos. Um desses desafios foi a heterogeneidade do corpo docente essa diversidade gerou dificuldades adicionais para a adaptação e a efetivação das práticas pedagógicas remotas, resultando em um cenário no qual alguns professores se viram desamparados diante das demandas impostas pela transição para o ensino a distância.

Essa variedade de perfis profissionais contribuiu para a complexidade da transição para o ensino remoto. Professores mais experientes, próximos da aposentadoria, muitas vezes enfrentaram dificuldades em adquirir as habilidades tecnológicas necessárias para o novo formato de ensino. Essa lacuna na competência digital afetou diretamente a capacidade desses educadores de conduzir eficazmente as aulas remotas, criando um desafio adicional no processo de adaptação educacional.

Aqui, interessa indicar que diversas formações chegaram até as professoras entrevistadas, bem como previam as normativas vigentes. Contudo, na opinião das profissionais Rosana, Carla e Stefânia, o intuito da formação de capacitar para facilitar a condução das aulas não foi atingido. Isso porque todas descreveram os conteúdos informados nessas reuniões como sendo distantes da prática pedagógica da sala de aula e somente ministradas por técnicos de informática, profissionais sem a sensibilidade devida aos pontos importantes no processo educacional. Nesse sentido, destaca-se o que dispôs a professora Stefânia sobre as formações que ela participou:

Gente, para que aluno que eu vou dar isso? Não estamos falando a mesma língua. Então, assim, eram coisas muito complexas, as ferramentas, as capacitações eram dadas por pessoas que você via que nunca tinham estado em sala de aula. Tudo muito lindo, muito bem construído, mas na praticidade nada funcionaria, como não funcionou. E temas que nós não estávamos preparados para abordar e que tínhamos que abordar, como essa questão emocional dos alunos⁶³

Nesse sentido, a mesma professora comenta sobre a falta de uma orientação assertiva a respeito de como realizar boas aulas em níveis pedagógicos e não somente ferramental. Além disso, relatou que ainda com as formações se sentiu muito despreparada para desenvolver suas aulas e garantir a qualidades delas, precisando muitas vezes do suporte de familiares para conseguir elaborar os conteúdos. Corroborando o ponto explanado, destaca-se o depoimento da Stefânia:

Essa falta de não estar preparada para fazer essas aulas, aulas que fossem convidativas, aulas que fossem prazerosas, agradáveis, e postar. Eu não sabia usar, porque eu nunca precisei. Então, aí tinha que botar música de fundo. Como é que eu ia fazer isso? Então, às vezes, eu levava uma surra para preparar uma aula. Imagina. Que levava meia hora, sabe?⁶⁴

Ademais, as professoras Rosana e Carla também dispuseram especificamente sobre a dependência de suporte extra às formações, disponibilizado a partir de uma mobilização interna dos docentes como uma rede de apoio para conseguir compartilhar os aprendizados sobre as ferramentas que poderiam ser utilizadas para criação de conteúdo, por exemplo. Merece, portanto, o destaque à fala da Rosana que aborda este aspecto em análise:

Na época a gente tinha uma adjunta que ela até sacava bem as coisas e acabava orientando, mas pela prefeitura mesmo a gente não teve muito suporte. A gente não tem suporte de nada, né? A gente não tem suporte de nada. Então imagina se a gente vai ter suporte disso, né? Era tipo, se vira.⁶⁵

Logo, em resumo, é possível constatar que, durante o ano de 2020, a oferta educacional da rede municipal carioca no segmento do EFAI deveria ser facilitada com formações eficientes para instruir os professores sobre o exercício do ensino remoto, de modo a sempre assegurar a capacitação constante dos educadores e a validade a qualidade do

⁶³ ENTREVISTA com a prof. Stefânia. Entrevistada: Stefânia. Entrevistadora: Luiza Leal Pierre. (1h e 40 min.) Rio de Janeiro: Drive, 19 mai. 2024. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1tIMH_FkW3DWVTYjh3p-E4wEP6NpOOITz/view. Acesso em: 20 jun. 2024.

⁶⁴ *Ibid.*, 2024.

⁶⁵ ENTREVISTA com a prof. Rosana. Entrevistada: Rosana. Entrevistadora: Luiza Leal Pierre. (42min.) Rio de Janeiro: Drive, 21 mai. 2024. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1WNocPOSQkSaFOT5QRiGEBqRKoGnmqZxr/view>. Acesso em: 20 jun. 2024.

processo de formação dos indivíduos. Nesse sentido, versaram os instrumentos jurídicos estudados: Art. 321 LDB; Art. 14 do Currículo Carioca de Ensino; arts. 4º e 5º da Deliberação E/CME 39 e segundo o Parecer CNE/CP nº 11/2020.

Por fim, compreende-se que os instrumentos jurídicos supracitados não foram suficientes para verdadeiramente fornecer o suporte necessário ao processo educacional conduzido pelos professores durante o período de fechamento das escolas em 2020 no Rio de Janeiro. Assim, a falta de orientações claras, pedagógicas e ferramentais coerentes aliada à diversidade de perfis profissionais no corpo docente, dificultou a efetivação do ensino remoto e comprometeu a qualidade da educação oferecida. Como resultado, a lacuna deixada pela ausência de diretrizes adequadas não apenas impactou negativamente o processo de aprendizagem dos alunos, mas também contribuiu para o agravamento das disparidades sociais, aprofundando a desigualdade entre as classes sociais cariocas.

3.3 Suporte deficitário em acesso à internet e à equipamentos para a garantia da efetividade da oferta educacional de qualidade para o EFAI municipal carioca em 2020

No contexto do Rio de Janeiro, a desigualdade de acesso à internet é uma realidade histórica, o que naturalmente afetou as condições de participação dos estudantes e professores no ensino remoto. Diante deste cenário, várias normativas tiveram relevância durante o fechamento das escolas municipais do EFAI em 2020, contemplando a preocupação e o papel a ser desempenhado pelo poder público para colaborar com as condições de acesso educacional dos envolvidos no sistema da rede pública. No entanto, pensar em condições de acesso implica pensar também em internet e equipamentos a serem disponibilizados para a efetividade da oferta educacional de qualidade no cenário estudado.

Sobre esse aspecto do suporte devido pelos representantes estatais quanto ao acesso à internet de todos e colaboração com equipamentos necessários, foram analisados anteriormente os instrumentos jurídicos: Art. 4º, XII, da LDB; Art. 2º, parágrafo 5º da Lei 14.040; Parecer CNE/CP 11/2020; e Art. 1º, III, “e” do Decreto Rio 47282.

Todavia, segundo relatos da professora Carla, a participação dos alunos no ensino remoto durante o fechamento das escolas foi muito comprometida pela inviabilidade de acesso à internet que muitas famílias experienciaram naquele momento de 2020. Isso porque, uma vez sem internet disponível, os alunos não estudavam os materiais de ordem pedagógica

disponibilizados pelo canal oficial da escola e nem mesmo participavam dos momentos síncronos online com os professores, o que comprometeu diretamente a qualidade do processo de aprendizagem desses alunos que se viram desamparados.

A respeito desse ponto, a educadora levanta um dado alarmante sobre o baixíssimo número de participantes durante as aulas pela desigualdade vigente de acesso à internet por parte dos alunos. Abaixo, o relato da professora Carla:

Porque só usava quem tinha na internet, né? Sim, e muitos alunos não tinham. Não tinham, então. De uma turma de 30, 13. A minha turma era a turma que mais frequentava a aula online. Então, pra você ter uma noção, assim, de como que foi uma coisa não inclusiva, né? A gente disponibilizou, mas não atendeu o grupo como um todo mesmo. Minha turma era mais presente, que mais conseguia frequentar a aula. Mesmo assim, 13, nem metade da turma, né? Caramba. Assustador, né? É, mas mesmo assim, a gente não deixou disponibilizar as atividades no blog, né?⁶⁶

Dessa forma, compreende-se que o processo do ensino remoto não foi inclusivo pela ausência de internet gratuita em 2020 aos integrantes da rede pública e municipal carioca, referente aos anos do ensino fundamental dos anos iniciais. Contudo, além desse aspecto, também deve ser destacada a falta de suporte aos profissionais conduzindo as aulas no contexto pandêmico no Rio de Janeiro.

Isso porque, como indicam as entrevistadas Stefânia e Carla, não foram ofertados pelo município ajudas de custo com despesas extras de internet e aparelhos eletrônicos que precisaram ser comprados para que os professores pudessem exercer sua atividade de forma remota. A respeito da falta de suporte para o professor especialmente, o depoimento da Stefânia merece destaque:

Não chegou um vou pagar agora a sua conta te dar uma ajuda de custo porque você está usando a sua internet não, não teve nada disso né então se você quisesse dar uma boa aula você tinha que usar os seus artificios. Além disso, faltou equipamento, computador na minha casa, não tinha, não tive esse suporte, tendo que usar o meu celular, que também não é grande coisa. Então, isso foi um problema. Porque aqui em casa, primeiro que era assim, eu ficava, só tinha um computador. Não, tinha o meu computador e o do meu marido. Só que o meu computador a minha filha usava pras aulas dela. O particular já foi numa velocidade, né? Foi quase que eles tiveram que se moldar mais rápido. Ela ficava o tempo todo com o meu computador e eu no celular⁶⁷

⁶⁶ ENTREVISTA com a prof. Carla. Entrevistada: Carla. Entrevistadora: Luiza Leal Pierre. (42min.) Rio de Janeiro: Drive, 04 jun. 2024. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1jPOiEXWp6qrmCt2tL9kkUwHfjyt4a1gx/view?t=136>. Acesso em: 20 jun. 2024.

⁶⁷ ENTREVISTA, *op. cit.*, 2024.

Como exposto com a fala acima, entende-se que a ausência de equipamentos para os professores, por exemplo, causou uma sobrecarga de trabalho para esses profissionais que precisavam trabalhar, sem especialização tecnológica em aparelhos inapropriados, o que afetou diretamente também a qualidade do ensino e dos conteúdos ofertados por estes.

Contudo, interessa aqui indicar também a dificuldade de acesso à equipamentos para estudos por parte das famílias, como a Stefânia relatou, que tinham mais de um filho, somente o celular do responsável disponível e com aulas acontecendo ao mesmo tempo para todas as crianças.

Portanto, a análise dos depoimentos coletados revela que os instrumentos jurídicos destacados como atinentes a esse tópico e que previam possíveis soluções para o acesso à internet e aos equipamentos adequados não foram efetivamente implementados. Essa lacuna evidencia um cenário em que as condições de aprendizado dos alunos e de ensino dos professores foram comprometidas, impactando diretamente a qualidade do ensino. Como resultado, observa-se um aumento significativo da desigualdade entre as classes sociais, o qual certamente irá impactar a vida dos cariocas afetados por tempo indeterminado.

3.4 Formas de avaliação do alunado não conclusivas para a garantia da efetividade da oferta educacional de qualidade para o EFAI municipal carioca em 2020

Aqui, interessa lembrar que, anteriormente na presente pesquisa, a prática de avaliações foi considerada substancial para validar a qualidade do ensino, atendendo às metas de número 7 estabelecidas pelos Planos Nacional e Municipal de Educação, entre outros instrumentos. Durante a pandemia, houve uma proposta de flexibilização desse processo avaliativo, contudo, manteve-se o constante lembrete da importância dessa prática como ferramenta essencial para monitorar o progresso educacional dos alunos e garantir a eficácia das políticas educacionais implementadas.

No entanto, apesar dos regulamentos vigentes no ano de 2020, as entrevistadas relataram que nenhuma avaliação concreta e conclusiva foi feita neste ano, no âmbito do EFAI da rede municipal carioca. O principal problema, inclusive, foi apontado como sendo a dificuldade de alcance dos alunos, entre aqueles com acesso ou sem à internet, além do estímulo à participação destes no processo de aprendizado tão adverso.

Ou seja, de acordo com as professoras Stefânia e Rosana, durante esse período de fechamento das escolas, uma vez diante da organização das suas respectivas escolas para garantir a oferta educacional com atividades pedagógicas não presenciais, foram tomadas iniciativas para disponibilizar conteúdos aos alunos, contudo, praticamente sem retorno da parte deles.

Logo, uma vez existindo pouco retorno relevante dos estudantes, nenhum tipo de processo avaliativo foi desenvolvido sobre eles, comprometendo, assim, o aferimento e garantia da própria qualidade de ensino ofertado. Interessa indicar, a partir do depoimento da professora Rosana, que até mesmo as devolutivas que recebeu dos alunos foi inadequada para validação do processo de aprendizagem, a partir dos conteúdos disponibilizados por ela no WhatsApp. A seguir, a transcrição do depoimento desta:

O ano de 2020 foi praticamente todo por WhatsApp. A gente mandava no WhatsApp, no grupo, aí os alunos faziam, retornavam com fotos do trabalho feito, mas assim, muito complicado, porque muitas vezes a foto, eles não sabem tirar foto, aí a gente não consegue identificar, então foi um trabalho assim... bem complicado, que não deu para avaliar, tanto que eles foram todos aprovados, até os que não entregaram trabalho algum.⁶⁸

Em complemento, a própria professora Rosana também salienta sobre a dificuldade de obter retorno dos alunos, inclusive, na plataforma do Rio Educa. Nesse aspecto, ela relata que:

O aplicativo não era ruim, não. A gente ali colocava as aulas, por exemplo, se fosse apostila, você colocava as páginas, se tivesse alguma folha, você, não lembro se era foto, você mandava diretamente, porque a gente já não usa já tem tempo, até já esqueci. Mas funcionava, porém, como eu estou te falando, funcionava para o professor postar, para o aluno... Eram poucos que entravam, poucos davam retorno. Então, assim, eu fazia direitinho, fazia até uma sequência bonitinha, já me adiantava nas aulas, botava as aulas até mais à frente, mas, assim, o retorno era 30%. Pouco. Entendeu? Não acho que funcionou muito, não⁶⁹

Já na experiência da professora Carla, fica evidente a insatisfação da profissional em não ter insumos ou ferramentas para poder validar se tanto seu esforço para elaborar conteúdos vinha gerando resultados, quanto para identificar se os alunos estavam aprendendo efetivamente. Nesse sentido, ela descreveu que o ensino nesse momento, com o fechamento das escolas, foi praticamente “para inglês ver” e que educação de qualidade de verdade não

⁶⁸ ENTREVISTA, *op. cit.*, 2024.

⁶⁹ *Ibid.*, 2024.

foi garantida. Para melhor compreensão, destaca-se o próprio depoimento da professora a respeito:

Eu falava muito, às vezes eu brincava assim. Eu falei, gente, me revolta um pouco, porque assim, é muita coisa para inglês ver. Está lá o conteúdo bonitinho, postadinho. Às vezes eu gravava... Aprendi um monte de coisa, né? Gravava a tela do celular com algum apontamento e explicando com a minha voz. Eu falei, está lá, mas eu sei se o aluno viu, se todo mundo conseguiu na internet ver aquele conteúdo, porque é um blog, você tem que ter internet. As folhinhas que eu faço, algumas atividades em folhinha. O aluno consegue imprimir? Ele tem condição de imprimir? Então, assim, ficava muito assim. A gente disponibilizava, mas a questão do aluno ter realmente esse acesso ficava mesmo em segundo plano. Era mais para constar uma atividade. Acho que ficou muito aquém de aprendizagem, de educação de qualidade mesmo.⁷⁰

Cabe também indicar que o próprio Currículo Carioca de Ensino, bem como a Base Nacional Curricular Comum, não foi necessariamente atendido enquanto dispositivos com as diretrizes da oferta educacional no EFAI no Rio de Janeiro. Isso porque, segundo Rosana, com a falta de retorno dos alunos, não foi possível validar se as competências devidas estavam sendo desenvolvidas.

Portanto, nota-se sem grandes esforços que não foram satisfeitos os arts. 24 da LDB, Art. 321, VII, “i” da LOMRJ, o Parecer CNE/CP 5/2020⁷¹, a meta 7 do PNE e PME, e os arts. art. 11, III, art. 27, parágrafo 3º do Parecer CNE/CP 15/2020. Isso no que se refere às previsões para garantir, independente do contexto pandêmico, formas de avaliar o processo de aprendizagem e desenvolvimento dos estudantes.

Logo, é inevitável a conclusão de que a ausência das referidas avaliações, assim como as aprovações automáticas em 2020 não foram suficientes para assegurar a qualidade do ensino, diante da ausência de métricas de sucesso. Assim, este foi um dos fatores que estremeceram a qualidade da oferta educacional para o EFAI no município do Rio de Janeiro em 2020 e impactaram o aumento da desigualdade entre as classes sociais da região.

⁷⁰ ENTREVISTA *op. cit.*, 2024

⁷¹ BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. **Parecer CNE/CP nº 5/2020**. Reorganização do Calendário Escolar e da possibilidade de cômputo de atividades não presenciais para fins de cumprimento da carga horária mínima anual, em razão da Pandemia da COVID-19. Brasília, DF: Ministério da Educação, 28 abr. 2020.

CONCLUSÃO

Por fim, no que se refere às conclusões deste presente trabalho, faz-se necessário antecipadamente relembrar os objetivos pretendidos com as análises feitas. Nesse sentido, indica-se que a pesquisa realizada se propôs a investigar como a legislação educacional vigente sobre o ensino fundamental anos iniciais do Município do Rio de Janeiro em 2020, durante a pandemia de COVID-19, afetou a qualidade do ensino oferecido e impactou também incrementando a desigualdade entre as classes sociais cariocas.

Em acréscimo, o estudo, ao apresentar o contexto da pandemia em 2020 e as medidas jurídicas adotadas pelo município para controlá-la, visava comprovar a queda na qualidade educacional a partir de um critério previamente estabelecido sobre essa qualidade com os depoimentos de profissionais da educação básica ativas no ano em estudo, que experienciaram a vigência dessas normativas e concluíram sobre a insuficiência das medidas adotadas para o ensino à distância naquele contexto, especialmente para o EFAI municipal carioca.

Assim, os capítulos deste trabalho estão organizados de modo que o primeiro capítulo estabelece o contexto da pandemia no município, detalhando suas implicações e as medidas adotadas para enfrentá-la. O segundo capítulo aborda as diretrizes gerais da educação básica brasileira e carioca, além de examinar os instrumentos jurídicos federais e municipais que influenciaram a oferta educacional durante esse período, incluindo também os pareceres e resoluções do Conselho Nacional de Educação e Conselho Municipal de Educação relacionados à pandemia. Por fim, o terceiro capítulo apresenta uma análise qualitativa da oferta educacional para o Ensino Fundamental Anos Iniciais (EFAI), avaliando como a realidade jurídica vigente em 2020 impactou essa modalidade de ensino público no Rio de Janeiro a partir de uma análise qualitativa.

Como conclusão das análises feitas, uma vez discriminada a educação de qualidade prevista em lei como aquela que dispõe de recursos materiais, de resultados educacionais satisfatórios e que desenvolve as competências da BNCC estipulados, é possível assimilar pelo depoimento dos professores entrevistados, que em 2020 na rede municipal carioca o ensino ofertado para o EFAI foi muito aquém do que deveria no quesito qualidade determinado pela ordem normativa.

Isso porque, segundo os entrevistados, a qualidade da oferta educacional nesse segmento e região foi amplamente comprometida diante da ausência de acesso à internet generalizado, de suporte para alunos e professores, de avaliações e retornos eficientes dos estudantes de modo a aferir os resultados do processo educacional e de padronização para o ensino oferecido, independente da BNCC.

Assim, pela realidade do ensino em 2020 para o segmento e região analisada, pode-se dizer que não foram observados em sua integralidade os dispositivos da CRFB/88, ECA, LDB e LOMRJ a respeito do direito à educação de qualidade a todos. Em especial, não foram assegurados os dispositivos analisados: art. 321 LDB; art. 14 do Currículo Carioca de Ensino; arts. 4º e 5º da Deliberação E/CME 39 e segundo o Parecer CNE/CP nº 11/2020; art. 4º, XII, da LDB; art. 2º, parágrafo 5º da Lei 14.040; Parecer CNE/CP 11/2020; e art. 1º, III, “e” do Decreto Rio 47282; arts. 24 da LDB, Art. 321, VII, “i” da LOMRJ, o Parecer CNE/CP 5/2020⁷², a meta 7 do PNE e PME, e os arts. art. 11, III, art. 27, parágrafo 3º do Parecer CNE/CP 15/2020.

Com base na análise realizada neste estudo, observa-se um distanciamento significativo entre a ordem normativa estabelecida e as demandas práticas latentes durante o ano de 2020, no Rio de Janeiro, na ordem do ensino municipal para o EFAI. Este descompasso provocou grandes dificuldades pelas instituições educacionais e seus profissionais na adaptação às necessidades impostas pela pandemia de COVID-19, diante da vigência dos instrumentos jurídicos analisados. Ou seja, foi constatado que os instrumentos jurídicos vigentes à época foram insuficientes para conter os efeitos da pandemia no setor educacional do Rio de Janeiro.

Dessa forma, a expectativa deste trabalho é que possa servir de insumo para sustar a formulação de políticas públicas assertivas, capazes de reconhecer e enfrentar os desafios remanescentes na progressão pedagógica dos alunos do Ensino Fundamental Anos Iniciais em 2020. É fundamental que essas políticas considerem não apenas os aspectos normativos, mas também as realidades práticas das escolas municipais do Rio de Janeiro, garantindo a devida

⁷² BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. **Parecer CNE/CP nº 5/2020**. Reorganização do Calendário Escolar e da possibilidade de cômputo de atividades não presenciais para fins de cumprimento da carga horária mínima anual, em razão da Pandemia da COVID-19. Brasília, DF: Ministério da Educação, 28 abr. 2020.

qualidade educacional e mitigando as desigualdades entre classes sociais exacerbadas em decorrência da pandemia de COVID-19.

Assim, por fim, conclui-se que com base nas experiências compartilhadas pelas professoras e análises aqui feitas, existe um melhor direcionamento para implementação de mudanças significativas que promovam um ambiente educacional mais eficiente. A expectativa é que, com políticas públicas mais robustas para o EFAI carioca, seja possível superar o alto grau de analfabetismo referenciado e garantir uma educação de qualidade para todos os alunos. Portanto, entende-se que vige uma oportunidade para fortalecer os alicerces de um sistema educativo que atenda verdadeiramente às necessidades e potenciais de cada estudante carioca afetado pela pandemia de COVID-19, no EFAI durante 2020, contribuindo para a que o incremento da desigualdade entre classes sociais subsequencial do cenário descrito seja apaziguado no município do Rio de Janeiro.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, R. J. de; SOARES, J. F. O efeito da escola básica brasileira. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 19, n. 41, p. 379–406, 2008. Disponível em: <https://publicacoes.fcc.org.br/eae/article/view/2067>. Acesso em: 10 ago. 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações determinadas pelas Emendas Constitucionais de Revisão nos 1 a 6/94, pelas Emendas Constitucionais nos 1/92 a 91/2016 e pelo Decreto Legislativo no 186/2008. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2016. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/522095>. Acesso em: 14 mar. 2024.

BRASIL. Decreto legislativo nº 6, 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. **Diário Oficial da União**: seção 1 extra C, Brasília, DF, ano 158, p.1, 20 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. **Diário Oficial da União**: seção extra C, Brasília, DF, ano. 158, n. 55, p. 1, 20 mar. 2020.

BRASIL. Decreto nº 10.282, de 20 de março de 2020. Regulamenta a lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para definir os serviços públicos e as atividades essenciais. **Diário Oficial da União**: seção 1 extra, Brasília, DF, ano 158, p.1, 20 mar. 2020.

BRASIL. Decreto Rio nº 47246, de 12 março de 2020. Regulamenta a Lei no 13.979, de 6 de fevereiro de 2020 e estabelece medidas para o enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus no âmbito do Município do Rio de Janeiro. **Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro**, seção 1 extra, Brasília, DF, ano 33, n. 243, p.3, 13 mar. 2020.

BRASIL. Decreto Rio nº 47263, de 17 março de 2020. Declara emergência no município do Rio de Janeiro, em face da pandemia do Coronavírus - Covid-19, e dá outras providências. **Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro**, seção 1 extra, Brasília, DF, ano 34, n. 3, p.3, 18 mar. 2020.

BRASIL. Decreto Rio nº 47282, de 21 março de 2020. Determina a adoção de medidas adicionais, pelo Município, para enfrentamento da pandemia do novo Coronavírus - COVID - 19, e dá outras providências. **Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro**, seção 1 extra, Brasília, DF, ano 34, n. 6, p.3, 21 mar. 2020.

BRASIL. Decreto Rio nº 47301, de 26 março de 2020. Altera o Decreto Rio nº 47.282, de 21 de março de 2020, que determina a adoção de medidas adicionais, pelo Município, para enfrentamento da pandemia do novo Coronavírus - COVID -19, e dá outras providências.

Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro, seção 1 extra, Brasília, DF, ano 34, n. 10, p.3, 26 mar. 2020.

BRASIL. Decreto Rio nº47489, de 2 de junho de 2020. Altera o Decreto Rio nº 47.282, de 21 de março de 2020, que determina a adoção de medidas adicionais, pelo Município, para enfrentamento da pandemia do novo Coronavírus-COVID-19, e dá outras providências. **Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro**: ano 34, n. 58, 02 de junho de 2020.

BRASIL. Decreto Rio nº 47395 de 30 de abril de 2020. Torna sem efeito o Decreto Rio nº 47.394, de 29 de abril de 2020 e altera o Decreto Rio nº 47.282, de 21 de março de 2020, que determina a adoção de medidas adicionais, pelo Município, para enfrentamento da pandemia do novo Coronavírus-COVID-19, e dá outras providências. **Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro**: Ed. especial, 30 abr. 2020.

BRASIL. Decreto Rio nº 47429 de 15 de maio de 2020. Altera o Decreto Rio nº 47.282, de 21 de março de 2020, que determina a adoção de medidas adicionais, pelo Município, para enfrentamento da pandemia do novo Coronavírus-COVID-19, e dá outras providências. **Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro**: Ed. especial, 15 mai. 2020.

BRASIL. Decreto Rio nº 47488 de 2 de junho de 2020. Institui o Comitê Estratégico para desenvolvimento, aprimoramento, e acompanhamento do Plano de Retomada, em decorrência dos impactos da pandemia da COVID-19, e dá outras providências. **Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro**: ano 34, n. 60, 04 junho de 2020.

BRASIL. Decreto nº 9.057, de 25 de maio de 2017. Regulamenta o art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n.100, p.3, 26 mai. 2017.

BRASIL. Decreto Rio nº 47551 de 26 de junho de 2020. Altera os Decretos Rio nos 47.282, de 21 de março de 2020, que determina a adoção de medidas adicionais, pelo Município, para enfrentamento da pandemia do novo Coronavírus - COVID - 19, e dá outras providências, e 47.488, de 2 de junho de 2020, que institui o Comitê Estratégico para desenvolvimento, aprimoramento, e acompanhamento do Plano de Retomada, em decorrência dos impactos da pandemia da COVID-19, e dá outras providências. **Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro**: ano, 34, n. 76, p. 3, 26 jun. 2020.

BRASIL. Decreto Rio nº 47559 de 29 de junho de 2020. Altera o Decreto Rio no 47.282, de 21 de março de 2020, que determina a adoção de medidas adicionais, pelo Município, para enfrentamento da pandemia do novo Coronavírus-COVID-19, e dá outras providências. **Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro**: ano, 34, n. 78, p. 4, 30 jun. 2020.

BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. 7. ed. Brasília, DF: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2023. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/642419>. Acesso em: ago. 2023.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, edição extra, p.1, 26 jun. 2014.

BRASIL. Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 158, n.27, p.1, 07 fev. 2020.

BRASIL. Lei nº 14.040, de 18 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. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 158, n.159, p.4, 18 ago. 2020.

BRASIL. Lei nº 6.362, de 28 maio de 2018. Aprova o Plano Municipal de Educação – PME e dá outras providências. **Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro**: Rio de Janeiro, 28 maio de 2018.

BRASIL. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990**. Estatuto da Criança e do Adolescente. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 16 jul. 1990.

BRASIL. Medida provisória no 934, de 1 de abril de 2020. Estabelece normas excepcionais sobre o ano letivo da educação básica e do ensino superior decorrentes das medidas para enfrentamento da situação de emergência de saúde pública de que trata a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. **Diário Oficial da União**: seção 1 extra, Brasília, DF, ano 158, n.63, p.1, 01 abr. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. **Base nacional comum curricular**: educação é a base. Brasília, DF: Ministério da Educação, [2017]. Disponível em: http://basenacionalcomum.mec.gov.br/images/BNCC_EI_EF_110518_versaofinal_site.pdf. Acesso em: 13 ago. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. **Parecer CNE/CP nº 5/2020**. Reorganização do Calendário Escolar e da possibilidade de cômputo de atividades não presenciais para fins de cumprimento da carga horária mínima anual, em razão da Pandemia da COVID-19. Brasília, DF: Ministério da Educação, 28 abr. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. **Parecer CNE/CP nº 11/2020**. Orientações Educacionais para a Realização de Aulas e Atividades Pedagógicas Presenciais e Não Presenciais no contexto da Pandemia. Brasília, DF: Ministério da Educação, 07 jul. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. **Parecer CNE/CP nº 19/2020**. Diretrizes Nacionais para a implementação dos dispositivos da Lei no 14.040, de 18 de agosto de 2020, que estabelece normas educacionais excepcionais a serem adotadas durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo no 6, de 20 de março de 2020. Brasília, DF: Ministério da Educação, 06 out. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. **Resolução CNE/CP nº 2, de 10 de dezembro de 2020**. Institui Diretrizes Nacionais orientadoras para a implementação dos dispositivos da Lei no 14.040, de 18 de agosto de 2020, que estabelece normas educacionais excepcionais a serem adotadas pelos sistemas de ensino, instituições e redes escolares, públicas, privadas, comunitárias e confessionais, durante o estado de

calamidade reconhecido pelo Decreto Legislativo no 6, de 20 de março de 2020. Brasília, DF: Ministério da Educação, 10 dez. 2020.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Covid-19 no Brasil**. Brasília, DF: Ministério da Saúde, [2020?]. Disponível em: https://infoms.saude.gov.br/extensions/covid-19_html/covid-19_html.html. Acesso em: 10 jan. 2024.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Plano municipal de contingência para infecção humana pelo Coronavírus (2019-nCoV)**. Ministério da Saúde, Centro de Operações de Emergências em Saúde Pública. Brasília: Ministério da Saúde, 2020.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria Municipal de saúde. **Programa Rio de novo – Conheça mais do plano de retomada do programa Rio de novo**. Rio de Janeiro: Ministério da Saúde, 2020.

BRASIL. Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. **Informação Técnico-Jurídica nº 001/2021/CAO educação MPRJ**, de 22 de fevereiro de 2021. Política pública educacional. Processo de retomada das atividades escolares presenciais. Considerações jurídicas sobre as ações relativas ao processo de retomada das atividades educacionais presenciais pelas gestões administrativas. Diagnóstico do problema. Planos e protocolos. Pontos preliminares de análise e controle. Proposta de atuação coordenada pelo MPRJ. Rio de Janeiro: Ministério Público do Rio de Janeiro, 22 fev. 2021.

BRASIL. Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. **Recomendação nº 2020.00259727**. Rio do Janeiro: Ministério Público do Rio de Janeiro, 09 jun. 2020.

CAVALCANTE, João Roberto ABREU, Ariane de Jesus. COVID-19 no município do Rio de Janeiro: análise espacial da ocorrência dos primeiros casos e óbitos confirmados. **Epidemiologia e Serviços de Saúde**, v. 29, n. 3, p. e2020204, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ress/a/Dg6LJRhyfzqTRgKyq3Wx9Lz/#>. Acesso em: 14 jul. 2023.

COMITÊ TÉCNICO DA EDUCAÇÃO DO INSTITUTO RUI BARBOSA (CTE-IRB). **A Educação não pode esperar: ações para minimizar os impactos negativos à educação em razão das ações de enfrentamento ao novo coronavírus**. Comitê Técnico da Educação do Instituto Rui Barbosa e Interdisciplinaridade e Evidências no Debate Educacional, junho 2020. p. 31-35. Disponível em: https://www.portaliede.com.br/wp-content/uploads/2020/06/Estudo_A_Educa%C3%A7%C3%A3o_N%C3%A3o_Pode_Esperar.pdf. Acesso em: 17 ago. 2023.

CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO (Rio de Janeiro). **Deliberação E/CME nº 39, de 02 de abril de 2020**. Orienta as instituições do sistema municipal de ensino do rio de janeiro sobre a realização de atividades escolares em regime especial domiciliar, em caráter excepcional, no período em que permanecerem em isolamento social fixado pelas autoridades municipais e pela comunidade médico-científica, em razão da necessidade de prevenção e combate ao covid-19 –coronavírus. Rio de Janeiro: Conselho municipal de educação, 02 abr. 2020.

CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO (Rio de Janeiro). **Deliberação E/CME nº 42, DE 23 DE SETEMBRO DE 2020**. Aprova a reorganização do currículo carioca, do

calendário escolar e estabelece atividades escolares presenciais e/ou não presenciais na rede pública de ensino do município do rio de janeiro no contexto da pandemia e dá outras providências. Rio de Janeiro: Conselho Municipal de educação, 22 set. 2020.

CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO (Rio de Janeiro). **Deliberação E/CME nº 43, de 06 de novembro de 2020**. Estabelece critérios para o cômputo das atividades escolares não presenciais do biênio 2020/2021 e atribui tratamento diferenciado aos alunos da rede pública de ensino do município do rio de janeiro que a elas não tiveram acesso e dá outras providências. Rio de Janeiro: Conselho Municipal de educação, 06 nov. 2020.

CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO (Rio de Janeiro). **Deliberação E/CME nº 37, de 28 de janeiro de 2020**. Aprova o currículo carioca da educação infantil e do ensino fundamental do sistema municipal de ensino do rio de janeiro. Rio de Janeiro: Conselho Municipal de educação, 30 jan. 2020.

COVID-19: impacto nas crianças e jovens pode resultar numa geração perdida, afirma estudo do Banco Mundial. **O Globo**, 16 fev. 2023. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/saude/bem-estar/noticia/2023/02/covid-19-impacto-nas-criancas-e-jovens-pode-resultar-numa-geracao-perdida-afirma-estudo-do-banco-mundial.ghtml>. Acesso em: 13 jun. 2023.

DIEFENBACH, Júlia. Déficit de alfabetização aumenta na pandemia; entenda causas e consequências. **Humanista**, 19 abr. 2022. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/humanista/2022/04/19/deficit-de-alfabetizacao-aumenta-na-pandemia-entenda-causas-e-consequencias/#>. Acesso em: 16 nov. 2023.

ENTREVISTA com a prof. Carla. Entrevistada: Carla. Entrevistadora: Luiza Leal Pierre. (42min.) Rio de Janeiro: Drive, 04 jun. 2024. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1jPOiEXWp6qrnCt2tL9kkUwHfJyt4a1gx/view?t=136>. Acesso em: 20 jun. 2024.

ENTREVISTA com a prof. Rosana. Entrevistada: Rosana. Entrevistadora: Luiza Leal Pierre. (42min.) Rio de Janeiro: Drive, 21 mai. 2024. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1WNoePQSQkSaFQT5QRiGEbqRkoGnmqZxr/view>. Acesso em: 20 jun. 2024.

ENTREVISTA com a prof. Stefânia. Entrevistada: Stefânia. Entrevistadora: Luiza Leal Pierre. (1h e 40 min.) Rio de Janeiro: Drive, 19 mai. 2024. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1tIMH_FkW3DWVTYjh3p-E4wEP6NpOOITz/view. Acesso em: 20 jun. 2024.

HENDERSON, Alexandre; NETO, Dejair; CAPARELLI, Karol; MORGANTI, Maria. Primeiro caso de Covid no RJ completa dois anos; profissionais de saúde e parentes de vítimas relembram momentos de dor e dificuldades. **G1**, 04 mar. 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2022/03/04/primeiro-caso-de-covid-no-rj-compl-eta-dois-anos-profissionais-de-saude-e-parentes-de-vitimas-relembra-momentos-de-dor-e-dificuldades.ghtml>. Acesso em: 13 jun. 2023.

IMPACTOS da pandemia na alfabetização de crianças. Nota técnica. **Todos pela educação**, fev. 2021. Disponível em:

<https://todospelaeducacao.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2022/02/digital-nota-tecnica-alfabetizacao-1.pdf>. Acesso em: 16 out. 2023.

NEVES, Karina Hernandes. A educação como elemento (re)definidor da sociedade. **Pesquisa e Debate em Educação**, [S. l.], v. 6, n. 1, p. 93–110, 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufjf.br/index.php/RPDE/article/view/31941>. Acesso em: 22 jan. 2023.

ORGANISATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **Literacy skills for the world of tomorrow: further results from PISA 2000**. PISA: OECD Publishing, UNESCO. Paris, Disponível em: <https://doi.org/10.1787/9789264102873-en>. Acesso em: 12 jun. 2023.

RIBEIRO, Sérgio Costa. A pedagogia da repetência. **Estudos Avançados**, v. 5, n. 12, p. 07–21, maio 1991. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/JyfPSdxSCrxKHxV6H3whNNz/#ModalTutors>. Acesso em: 14 jan. 2024.

RIO DE JANEIRO (Município). Secretaria Municipal de Educação. **Atividades não presenciais oferecidas pela E/SUBE**. Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Educação, [2020?]. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1QIRf_tkFnZz6gNp0Ff6SF_cKLN32ClIt/view. Acesso em: 20 jun. 2023.

RIO DE JANEIRO (Município). Secretaria Municipal de Educação. **Deliberação E/CME nº 46, de 22 de dezembro de 2020**. Convalida a carga horária de atividades pedagógicas não presenciais oferecidas, em 2020, aos alunos do ensino fundamental da rede pública de ensino do município do rio de janeiro e dá outras providências. Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Educação, 2020.

RIO DE JANEIRO (Município). Secretaria Municipal de Educação. **Resolução SME nº 213, de 28 de setembro de 2020**. Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Educação, 2020.

RIO DE JANEIRO. **Rio lei orgânica do município**. 2. ed. Rio de Janeiro: Centro de Estudos da Procuradoria-Geral do Município, 2010. Disponível em: https://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/4946719/4126916/Lei_Organica_MRJ_comaltdo205.pdf. Acesso em: 12 set. 2023.

SCHWARTZMAN, Simon. **Os desafios da educação no Brasil**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2005.

UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION (UNESCO). Education: From disruption to recovery. UNESCO, [2020?]. Available in: <https://webarchive.unesco.org/web/20220625033513/https://en.unesco.org/covid19/educationresponse#schoolclosures>. Access at: 5 oct. 2023.