



A atuação de Conselhos Estaduais de Educação: quando o legalismo orienta as decisões

The role of state education councils: when legalism guides decisions

La actuación de los consejos estatales de educación: cuando el legalismo guía las decisiones

Simone de Fátima Flach¹

Citação: FLACH, Simone de Fátima, A atuação de Conselhos Estaduais de Educação: quando o legalismo orienta as decisões. *Jornal de Políticas Educacionais*. V. 19, e95559. Janeiro de 2025.



<http://10.5380/jpe.v19i0.95559>

Resumo: O texto apresenta análise a respeito da atuação de Conselhos Estaduais de Educação durante a pandemia da covid-19. O recorte geográfico está circunscrito na Região Sul, tendo os encaminhamentos dos órgãos normativos como foco de análise. Com base na perspectiva materialista histórico-dialética, as análises documentais indicam que as medidas emitidas estiveram vinculadas tanto ao legalismo quanto ao cumprimento de carga horária, sem a necessária garantia do direito à educação de qualidade para a classe trabalhadora.

Palavras-chave: Conselhos de Educação; Direito à Educação; Qualidade da educação.

Abstract: The text presents an analysis of the performance of State Education Councils during the covid-19 pandemic. The geographic focus is limited to the southern region, with the actions of regulatory bodies as the focus of analysis. Based on the historical-dialectical materialist perspective, documentary analyses indicate that the measures issued were linked to legalism regarding compliance with workload, without the necessary guarantee of the right to quality education for the working class.

Keywords: Education Councils; Right to Education; Education Quality.

Resumen: El texto presenta un análisis sobre el desempeño de los Consejos Estatales de Educación durante la pandemia de Covid-19. El enfoque geográfico se limita a la región sur, teniendo como foco de análisis las

¹Doutora em Educação. Docente do Departamento de Educação e do Programa e Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual de Ponta Grossa – UEPG. Ponta Grossa, PR. Brasil. Orcid: <http://orcid.org/0000-0002-9445-0111> E-mail: sfflach@uepg.br

acciones de los órganos normativos. Basándose en la perspectiva materialista histórico-dialéctica, los análisis documentales indican que las medidas emitidas estuvieron vinculadas al legalismo en cuanto al cumplimiento de la carga horaria, sin la garantía necesaria del derecho a una educación de calidad para la clase trabajadora.

Palabras clave: Consejos de Educación; Derecho a la Educación; Calidad de la Educación.

Introdução

A pandemia causada pelo novo coronavírus entre os anos de 2020 e 2022 colocou o mundo em alerta para a proteção da vida. As decisões políticas impactaram em todos os setores da sociedade. No isolamento social adotado, a classe trabalhadora foi a que mais sofreu, visto que, muitos, sem trabalho e sem possibilidades de desenvolver atividades informais para a manutenção das necessidades básicas, passaram a viver em situação de risco. No campo da educação, o isolamento social atingiu de forma contundente os estudantes das escolas públicas, visto que não tinham condições materiais e estruturais para a permanência no processo educativo.

Nesse contexto, sob a luz do materialismo histórico e dialético, o presente texto objetiva apresentar uma análise a respeito da atuação dos Conselhos Estaduais de Educação (CEEs) para a garantia do direito à educação no período pandêmico. O foco na atuação dos CEEs se justifica em razão de serem órgãos normativos, compostos por diferentes representantes da sociedade, os quais, em tese, têm o compromisso em discutir as questões educacionais e traçar normas para que a oferta educacional atenda aos preceitos legais e às demandas sociais.

Para tanto, o texto apresenta discussão a respeito da alteração da oferta escolar em razão da emergência sanitária, tendo em vista a existência (ou não) de encaminhamentos nacionais para a questão; apresenta discussão acerca dos avanços educacionais das últimas décadas e como o impacto de medidas de enfrentamento da pandemia afetaram a vida dos mais pobres; levantamento e análise dos documentos dos órgãos normativos da região sul do país, de modo a identificar traços que os aproximam ou distanciam das necessidades da classe trabalhadora. Os dados empíricos estão circunscritos aos pareceres, deliberações e resoluções dos Conselhos Estaduais de Educação (Paraná, 2020a, 2020b, 2021; Rio Grande do Sul, 2020a, 2020b; Santa Catarina, 2020a, 2020b) em razão de que tais documentos expressam a materialidade vivida no momento histórico em questão e têm força normativa de indicação para as ações adotadas

nos sistemas de ensino. Por fim, discute a relação controversa entre o direito à vida e o direito à educação de qualidade presentes no período analisado.

É importante destacar que a situação vivida fez emergir demandas sociais e educacionais até então não pensadas. No campo educacional as incertezas e desafios afetaram não apenas o momento vivido, mas o futuro de milhões de crianças e jovens, os quais viverão os efeitos de um processo educativo marcado pelo distanciamento social e pedagógico.

Avanços legais e controvérsias para o atendimento educacional

A reabertura democrática ocorrida em meados dos anos de 1980 possibilitou a reorganização da oferta educacional no país, pois conforme apontam Shiroma, Moraes e Evangelista (2000), a situação da educação brasileira no período era lastimável, indicando o necessário redirecionamento da legislação com o fito de assegurar maior participação popular na gestão de sistemas de ensino e da escola, maior acesso aos bancos escolares, mais formação docente e, consequentemente, melhoria da qualidade da educação.

Em tal contexto, o enfrentamento em prol da superação do período autoritário e a retomada da democracia não ocorreram sem conflitos, visto que forças antagônicas estiveram presentes na construção de um novo ordenamento jurídico-administrativo para o país. A Carta Magna de 1988, ao ser aprovada, indicou novos caminhos a serem trilhados no campo educacional, os quais possibilitassem a superação das mazelas deixadas pelo período anterior.

Além da previsão da educação como direito social e dever do Estado, a Constituição de 1988 dispôs que a educação se caracteriza como direito público subjetivo, ou seja, que a educação é um direito individual e indisponível da pessoa, podendo essa (ou seus representantes legais) reivindicar, inclusive judicialmente, sua efetiva proteção e efetivação, responsabilizando a autoridade competente por sua oferta nos termos do art. 208, §2º (Brasil, 1988).

A partir do novo ordenamento constitucional e da necessária reorganização educacional, também como resultado de embates antagônicos, a Lei nº 9394/96 foi aprovada, indicando diretrizes e bases para a educação nacional. O conceito de educação básica inaugurado pela LDBEN trouxe em seu bojo não apenas a possibilidade do alargamento da educação, por meio de um bloco único que abarcou a educação infantil, o

ensino fundamental e o ensino médio, mas possibilitou a ampliação do tempo de escolarização, seja em número de horas anuais, dias letivos, ou mesmo com a indicação de escola de tempo integral. A ampliação do tempo de permanência de alunos na escola pode ser vista como avanço significativo, pois o maior tempo de permanência em ambiente escolar possibilita melhores possibilidades de acesso a conhecimentos científicos e, consequentemente, maiores possibilidades de uma formação ampla, a qual contribuirá para o desenvolvimento individual e social.

O ordenamento jurídico do final dos anos de 1980 e da década de 1990 impulsionou ações governamentais para a ampliação do acesso e da permanência dos estudantes na escola. Não pairam dúvidas de que os programas e políticas implementadas contribuíram para que um maior número de estudantes estivesse na escola, sobretudo na educação infantil e no ensino médio, etapas antes negligenciadas, conforme pode ser observado na Tabela 1.

Tabela 1 – Número de Matrículas na Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio – Brasil e Região Sul – 1997 a 2021

Ano	País/Região	Educação Infantil		Ensino Fundamental	Ensino Médio
		Creche	Pré-Escola		
1997	Brasil	348.012	4.292.208	34.229.388	6.405.057
	Região Sul	56.709	493.218	4.512.267	1.018.324
2000	Brasil	916.864	4.421.332	35.717.948	8.192.948
	Região Sul	156.539	567.402	4.416.528	1.206.688
2005	Brasil	1.414.343	5.790.670	33.534.561	9.031.302
	Região Sul	247.447	645.949	4.227.181	1.221.253
2010	Brasil	2.074.579	4.717.516	34.046.413	9.387.718
	Região Sul	359.496	510.188	4.327.412	1.325.740
2015	Brasil	3.049.072	4.923.158	30.113521	9.385.408
	Região Sul	509.821	605.898	3.847.716	1.257.771
2019	Brasil	3.755.092	5.217.686	28.861.313	8.801.976
	Região Sul	626.649	720.860	3.765.269	1.149.672
2020	Brasil	3.651.989	5.177.806	28.468.999	8.803.333
	Região Sul	607.653	723.963	3.731.092	1.033.901
2021	Brasil	3.417.210	4.902.189	28.240.730	9.007.750
	Região Sul	555.089	708.102	3.647.787	1.107.701

Fonte: INEP/CENSO ESCOLAR do período. Dados organizados pela autora (2024)

Notas:

1. Dados referentes ao primeiro ano de implementação da Lei nº 9394/96 a até o período da pandemia da Covid-19.
2. A partir de 2010, a tabela indica o total do Ensino Fundamental com acréscimo das matrículas da modalidade de Educação de Jovens e Adultos.
3. A partir de 2010, o total do Ensino Médio inclui matrículas do Ensino Médio Propedêutico, Curso Técnico Integrado (Ensino Médio Integrado) e Ensino Médio Normal/Magistério. Foram acrescidas nessa etapa as matrículas da modalidade de Educação de Jovens e Adultos.

O atendimento do ensino fundamental no ano de 1985, marco do processo de redemocratização do país, registrou 24.769.736 matrículas e no mesmo ano o ensino médio atingiu 3.016.138 matrículas (Brasil, 1996). Em relação à educação infantil registra-se que o mapeamento do atendimento dessa etapa antes da LDBEN é deveras difícil, em razão de sua não previsão na legislação anterior. Os dados do período demonstram que houve expansão das matrículas na educação básica, e a legislação aponta para a ampliação da permanência dos estudantes em espaço escolar. Com a deflagração da emergência sanitária em razão da Pandemia da Covid-19, o atendimento educacional sofreu impactos contundentes, demonstrando a fragilidade das ações políticas.

Além da questão relativa à oferta e o acesso à educação, a abertura democrática possibilitou a ampliação da participação popular em conselhos responsáveis por acompanhar e avaliar as políticas públicas. Embora a existência de Conselhos de Educação não seja totalmente inédita na Constituição de 1988, visto que sua existência remonta ao período imperial, quando em 1842 foi criado o *Concelho de Instrucção Pública*, responsável pela criação de leis que deveriam nortear a educação no país (Jensen, 2021, p. 74). Além disso, no início da república houve a criação do Conselho de Instrução Superior em 1891 (Cury, 2006). Em que pese essas iniciativas, foi somente com a abertura democrática que, em meados de 1980, a ampliação da participação popular foi possível. Registre-se aqui que a participação popular é uma conquista e um processo, visto que tais órgãos colegiados são marcados por diferentes interesses e compromissos que expressam a luta de classes.

Sobre essa questão é importante destacar que em sociedades democráticas a existência de tais órgãos permite o debate em torno de diferentes interesses, pois abrem “possibilidades para que o processo de tomada de decisões não seja autoritário e que diferentes grupos sociais possam trazer ao debate público suas aspirações” (Jensen, 2021, p. 64). Nesse sentido, os membros que compõem um Conselho de Educação exercem uma função de interesse público e devem primar pela garantia do direito à educação, conforme previsto na legislação, sem esquecer as necessidades do público a ser atendido.

Nas palavras de Cury (2006, p. 41), um conselho é, “antes de tudo, um órgão público voltado para garantir, na sua especificidade, um direito constitucional da cidadania”. É por isso, que dentre as funções exercidas destaca-se a normativa, ou seja,

aquela em que a legislação é interpretada para o atendimento das finalidades educacionais de forma a executar o ordenamento jurídico (Cury, 2006). Essa função foi basilar para os encaminhamentos relativos ao enfrentamento da pandemia.

Quando em março de 2020, a Organização Mundial da Saúde – OMS classificou a contaminação pelo SARS-CoV-2 como pandemia, governos precisaram se adequar à nova situação sanitária em todo o mundo. No Brasil houve inúmeras ações contraditórias: enquanto o governo federal encampou ações negacionistas, os governos estaduais assumiram o protagonismo para o enfrentamento da situação. Em lados opostos estiveram, de um, a preocupação com a manutenção da economia e, por outro, a manutenção da vida.

No campo educacional, o necessário fechamento de escolas contribuiu para que o direito à educação fosse colocado em situação de risco, visto que em realidade de profundas desigualdades sociais a garantia do direito precisa de ações governamentais efetivas para que ultrapasse o âmbito da previsão e possa ser usufruído por todos de forma indistinta. A atuação dos Conselhos de Educação, para além daquela já realizada antes do período pandêmico, durante o isolamento social se mostrou imprescindível, visto que a interpretação da legislação e da realidade social se mostraram importantes para as ações indicadas.

Em relação à educação básica, a Nota de Esclarecimento emandada do Conselho Nacional de Educação orientou os Sistemas de ensino sobre as providências a serem adotadas para “garantir a segurança da comunidade social” (Brasil, 2020a, p. 1) e reconheceu sua autonomia para “a gestão do calendário e a forma de organização, realização ou reposição de atividades acadêmicas e escolares” (Brasil, 2020a, p. 1). Importante destacar que a nota alertou para o respeito à legislação e às normas expedidas pelos órgãos competentes. Em relação ao respeito à legislação vigente, a Nota foi taxativa ao estabelecer que quaisquer atividades deveriam “ser efetivadas de forma que se preserve o padrão de qualidade previsto no inciso IX do artigo 3º da LDB e inciso VII do artigo 206 da Constituição Federal” (Brasil, 2020a, p. 1).

Em âmbito nacional, a Medida Provisória nº 934/2020, convertida na Lei nº 14.040/20, apontou para a dispensa, em caráter excepcional, dos dispositivos da Lei nº 9394/96. Conforme estabelecido pela MP convertida em Lei, os Sistemas de Ensino poderiam emitir normas que dispensassem o cumprimento dos dias letivos, desde que cumprida a carga horária respectiva para a etapa da educação básica. Essa autorização

legal possibilitou que os Sistemas de Ensino adotassem ações de isolamento social. Para a educação infantil não foi estabelecida qualquer obrigatoriedade de carga horária, enquanto para os ensinos fundamental e médio, desde que cumpridas 800 horas anuais, o cumprimento dos dias letivos estaria dispensado. Ao que tudo indica, as ações empreendidas validaram o cumprimento de atividades desenvolvidas fora do ambiente escolar como carga horária necessária para o cumprimento do ano letivo.

A alteração da oferta escolar do modo presencial para o não presencial foi alternativa adotada para o atendimento educacional. Essa medida pouco, ou nada, considerou sobre a realidade na qual os/as estudantes brasileiros/as vivem, visto que a falta de acesso às tecnologias digitais se mostrou determinante para o aprofundamento das desigualdades existentes, pois àqueles com maiores condições financeiras o acesso se mostrou viável em detrimento daqueles que estavam, não apenas na luta pela não contaminação, mas também pela manutenção das necessidades básicas para viver.

Ao inferir os dados apontados na tabela 1 é possível indicar que 46.102.127 e 45.567.879 de alunos matriculados na educação básica foram afetados pela situação nos anos de 2020 e 2021, respectivamente. Ao considerar que 39,6% da população brasileira viviam em situação de pobreza ou extrema pobreza em 2020 (IBGE, 2021), é possível indicar que as medidas adotadas para o distanciamento social de estudantes atingiram os mais vulneráveis, os quais ficaram sem acesso à educação ou a tiveram em situação de precariedade².

A sociedade como um todo foi sugada para uma realidade nunca antes vivida. A legislação, orientadora das ações a serem empreendidas pelos sistemas de ensino, apontou para o cumprimento da carga horária estabelecida para o ensino fundamental e médio, a qual foi atendida por meio de atribuição de carga horária em atividades desenvolvidas fora do contexto escolar, sem que a realidade vivida pelos mais pobres pudesse ser efetivamente considerada. O atendimento dos preceitos legais se mostrou contraditório, visto que a reorganização do calendário escolar deveria obedecer 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*” (Brasil, 2020, *on line*, grifos nossos). Restaria

² É importante destacar que no Brasil não há uma linha oficial de pobreza, existindo diferentes variáveis, com diferentes propósitos para indicar percentuais e totais pobres no país. Para o presente texto foi considerado o percentual da população que vive com renda familiar per capita de $\frac{1}{4}$ e $\frac{1}{2}$ salário mínimo. (IBGE, 2021)

aqui indicar a lacuna sobre as iniciativas de participação das comunidades escolares, visto que as orientações implementadas pelas Secretarias de Educação parecem não ter ocorrido de forma democrática e participativa. Convém ressaltar que, dada a situação de calamidade pública vivida no período, a participação também foi bastante comprometida, indicando que a manutenção da vida se mostrou mais forte do que a garantia do direito à educação. A alteração da oferta escolar no período não ocorreu sem consequências sociais e educacionais que serão sentidas por longo período futuro.

Quando o legalismo orienta a ação

A atuação de Conselhos de Educação se circunscreve à esfera do exercício democrático, pois, em tese, possibilita a participação de diferentes grupos sociais no debate sobre as necessidades da sociedade na área de sua competência. Nesse sentido, a existência de tais órgãos demonstra a vontade política e social para o exercício democrático, pois, além de ser uma das possibilidades de efetivação da gestão democrática da educação, se torna momento de aprendizado coletivo em prol de interesses comuns.

Todavia, a democracia vivida no interior dessas instâncias pode estar vinculada a diferentes concepções. Por isso é preciso considerar que o modo de produção que rege a sociedade também rege o modo de vida e a visão de mundo de grande parcela da população em razão do domínio e direção exercidos pela hegemonia da classe dominante, pois “a unidade e a homogeneidade do grupo dirigente constituem uma grande força” (Gramsci, 2007, p. 100), contribuindo para que o entendimento de igualdade desconsidere a imperiosa desigualdade.

A democracia no atual modo de sociabilidade está assentada nos princípios burgueses de liberdade, igualdade e fraternidade. Sob tais princípios, o exercício democrático considera que todos são livres e iguais para o debate político e atuarão de modo fraternal. No entanto, isso é um engodo, visto que a liberdade vivida pela maioria está circunscrita aos limites da individualidade, a igualdade não considera que as desigualdades (econômicas, sociais, educacionais) são abissais e que a fraternidade não existe na lógica da exploração do homem pelo homem.

Além do controle do pensamento e da ação da classe trabalhadora por meio do manejo de “esquemas mentais enrijecidos” e da “repetição das mesmas fórmulas”

(Gramsci, 2007, p. 101), uma das estratégias utilizadas pela classe dominante para exercer o domínio e a direção da sociedade é a condução do direito, por meio de leis, normas, regulamentos, etc. Entender esse processo é fundamental para a interpretação da legislação e dos regulamentos e normas decorrentes. Gramsci (2007, p. 249) indica que se supõe que “o direito seja a expressão integral de toda a sociedade”, mas essa assertiva é falsa, visto que o direito é a expressão da imposição de normas de conduta exercida pela classe dirigente a toda a sociedade. Tais normas “estão ligadas à sua razão de ser e ao seu desenvolvimento”. Por isso, se cumpre a utopia democrática em razão de que todos aceitam “livremente o conformismo do direito” (Gramsci, 2007, p. 249).

Embora a democracia que impera seja a liberal, é possível apontar para o exercício democrático em outra perspectiva, a mais adequada a ser exercida no interior dos Conselhos de Educação: a democracia social. Essa perspectiva está baseada na experiência democrática que desenvolve “uma consciência responsável dos deveres que incumbem às classes que chegam ao poder” (Gramsci, 2004. p. 246). Desse modo, os sujeitos envolvidos (de diferentes frações das classes) estarão mais aptos para o debate coletivo sobre os objetivos comuns a serem atingidos, os quais estariam atrelados às novas necessidades e interesses, livres das imposições da classe dominante. Nesse sentido, “a democracia social ultrapassa a democracia burguesa por romper com o invólucro da divisão social do trabalho (e todos os seus entraves) e põe em destaque as necessidades comuns e universais” (Flach, 2020, p. 80). O modo como os CEEs conduziram as discussões e decisões indicam as interferências sociais e políticas que se fizeram presentes naquele momento histórico.

O conjunto de documentos analisado indica preocupação com o “cumprimento do calendário escolar”, conforme pode ser observado em decisão do CEE/RS:

Os Sistemas de Ensino gozam de autonomia para decidir questões operacionais relativas ao calendário anual de suas instituições, *desde que assegurada a carga horária mínima de 800 (oitocentas) horas, distribuídas em 200 (duzentos) dias letivos de efetivo trabalho escolar* (RIO GRANDE DO SUL, 2020a, p. 1, grifos nossos)

A preocupação com o cumprimento do calendário escolar esteve assentada nas disposições da LDBEN ao estabelecer que “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” (Brasil, 1996, on line). No entanto,

face às dificuldades em cumprir os 200 dias letivos, os CEEs flexibilizaram a questão com foco na carga horária:

[...] excepcionalmente enquanto durar a pandemia, as instituições de ensino *estão dispensadas do cumprimento mínimo de 200 dias letivos* anuais previstos, *mas devem cumprir a carga horária mínima* anual definida na legislação. (Rio Grande do Sul, 2020b, p. 4, grifos nossos)

Para fins de cumprimento da carga horária mínima anual prevista na LDB, as instituições ou redes de ensino deverão registrar em seu planejamento de atividades qual *a carga horária de cada atividade a ser realizada pelos estudantes na forma não presencial*. (Santa Catarina, 2020a. p. 6)

Fica sob a responsabilidade das direções das instituições e redes de ensino, em comum acordo com suas mantenedoras, a decisão de manter a suspensão do calendário escolar durante o período de regime especial ou pela continuidade das atividades escolares no formato não presencial. (Paraná, 2020a, p.14, grifos nossos)

Destaca-se a importância de assegurar a carga horária mínima estabelecida para o trabalho pedagógico na educação básica enquanto tempo disponibilizado para a intervenção e interação pedagógicas, pois quanto maior tempo para o compartilhamento de dificuldades e dúvidas, maiores serão as possibilidades de aprendizado.

Todavia, a estratégia utilizada para garantir o cumprimento da carga horária teve seu foco na “realização de atividades escolares substitutas das atividades presenciais”, as quais foram desenvolvidas por meio de “orientações impressas com textos, estudo dirigido e avaliações enviadas aos alunos, bem como a utilização de ensino a distância” (Santa Catarina, 2020b. p. 3). Essa estratégia também esteve presente nas orientações do CEE do Paraná e do Rio Grande do Sul.

No retorno das atividades presenciais, o CEE/PR emitiu norma dispensando as instituições de educação básica do cumprimento dos dias letivos, sem abrir mão no ensino fundamental e médio do cumprimento da carga horária, nos seguintes termos:

Art. 14. As instituições de ensino da Educação Básica (...) ficam dispensadas, em caráter excepcional, diante da situação específica da persistência da pandemia da Covid-19:

I - na Educação Infantil, da obrigatoriedade de observância do mínimo de dias de trabalho educacional e do cumprimento da carga horária mínima anual, previstos no inciso II do art. 31, da Lei Federal n.º 9.394/1996; e II - no Ensino Fundamental e no Ensino Médio, da obrigatoriedade de observância do mínimo de dias de efetivo trabalho escolar, nos termos do art. 24 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), sem prejuízo da qualidade e da garantia dos direitos e objetivos de

aprendizagem, desde que cumprida a carga horária mínima de 800 (oitocentas) horas anuais. (Paraná, 2021, p.6 - 7, grifos nossos)

Em relação à autorização de atividades não presenciais para o cômputo do ano letivo, os CEEs consideraram: “as atividades domiciliares” (Rio Grande do Sul, 2020a, p. 3; 2020b, p. 5), desenvolvidas por meio de “pesquisas, projetos, experiências e demais metodologias”, admitindo “a mediação por meio de ferramentas tecnológicas” (Rio Grande do Sul, 2020b, p. 5); as “atividades escolares não presenciais” desenvolvidas “sem a presença de estudantes e professores nas dependências escolares” (Santa Catarina, 2020a, p. 5), “com ou sem mediação tecnológica” (Santa Catarina, 2020b, p. 3). Os dados indicam, de forma explícita ou não, que as “atividades não presenciais na instituição educacional podem se constituir de diversas formas, com ou sem mediação tecnológica” (Santa Catarina, 2020b, p. 3).

Quanto ao princípio da garantia de padrão de qualidade, o CEE/RS previu que a reorganização do calendário escolar deveria ocorrer de forma a “preservar o padrão de qualidade previsto no inciso IX, do art. 3º da Lei Federal nº 9.394/1996 (LDBEN) e inciso VII, do art. 206 da Constituição Federal” (RIO GRANDE DO SUL, 2020b, p. 2). No entanto, a discussão acerca da qualidade do ensino é complexa e reflete a concepção de educação, de mundo e de sociedade que se quer. A análise dos documentos indica que a qualidade esperada durante o período pandêmico esteve circunscrita aos pressupostos meritocráticos, os quais orientam para a qualidade de viés capitalista, no qual a preocupação com o cumprimento de aspectos burocráticos e formais se sobrepõem às necessidades coletivas, especialmente dos mais vulneráveis.

A defesa da qualidade meritocrática confunde os trabalhadores e os estudantes, visto que mantém o *status quo* e aprofunda o distanciamento entre as classes sociais (Flach, 2023). Nessa perspectiva, se garante o acesso aos serviços educacionais (por meio de atividades não presenciais) sem que a permanência em espaço escolar e a aprendizagem sejam, minimamente, garantidos; aos profissionais da educação recai a responsabilidade sobre o planejamento e os resultados, sem que o processo educativo seja efetivado em sua plenitude; os recursos são racionalizados em função das novas demandas educacionais; e, por fim, a gestão se distancia dos processos democráticos, tão necessários para a construção de uma educação justa, igual e inclusiva. A emergência sanitária parece a tudo justificar.

Resta claro que a situação sanitária vivida pautou as decisões dos órgãos colegiados, mas sem a devida discussão a respeito das reais condições materiais que orientam a vida. Nesse sentido, as orientações expressam certo legalismo, ou seja, preocupação em atender as normas legais, sem que o movimento dialético que orienta a vida em sociedade seja considerado. O legalismo tem sua origem no período revolucionário francês, quando o poder do rei foi substituído pelo poder nas leis, tornando-se essas premissas fundamentais do direito, ou seja, a lei é considerada acima de todas as outras coisas (Tartuce, 2011). Ao assim pautar suas ações, os CEEs demonstraram apego à interpretação anacrônica da legislação.

Sob tal assertiva, a fidelidade ao ordenamento legal (cumprimento do calendário, dias letivos e carga horária) orienta o planejamento e a ação, sem a devida preocupação com as condições que dão sustentação à forma de sociabilidade. Isso pode ser observado no seguinte posicionamento inicial do CEE/RS:

[...] este Colegiado reafirma normativas federais e aprova normas próprias no sentido de que é *imprescindível* que todas as unidades escolares *cumpram a legislação e as normas educacionais* em sua totalidade. (Rio Grande do Sul, 2020a, p. 2, grifos nossos)

Enquanto de um lado ocorreu a subserviência aos preceitos legais, por outro, houve resistência e luta pela garantia da oferta educacional de qualidade para todos. A resistência restou vencida no processo democrático (voto da maioria, pautado na representatividade), mas precisa ser registrada como expressão do compromisso social e político em defesa da classe trabalhadora.

Entre o direito à vida e o direito à educação de qualidade

Tanto o direito à vida quanto o direito à saúde e à educação são assegurados pela Constituição de 1988 e se situam em esfera de prioridade, principalmente em relação às crianças, adolescentes e jovens, ou seja, para os cidadãos brasileiros que frequentam a educação básica. Para tanto, tais direitos devem ser foco de políticas públicas que garantam sua efetividade na materialidade. Na situação excepcional, a garantia da vida se mostrou prioritária, pois para usufruir de outros direitos, os cidadãos precisam estar vivos e em plenas condições de saúde. Em que pese a educação ser um direito que sofreu reveses no período é importante destacar que não deixou de ser considerado,

especialmente no CEE/PR em declaração de voto contrário às decisões e interpretações legais levadas a termo pelo colegiado.

Em relação aos dispositivos relativos à possibilidade de a educação ser oferecida na forma de atividades não presenciais, em declaração de voto à Deliberação CEE/PR nº 01/2020, a conselheira representante do sindicato dos trabalhadores da educação pública, APP- Sindicato, assim se posicionou:

Apesar da legislação educacional permitir a EaD, *a realidade é que nossas escolas não estão preparadas para esta ferramenta de ensino*. O direito ao acesso e à educação de qualidade requer compromisso e estrutura nas redes estadual e municipais. (Paraná, 2020 a, p. 20 – declaração de voto contrário à Deliberação 01/2020)

[...] é insuficiente autorizar algo que não garanta o acesso e a qualidade da educação para todos(as) que trabalham e estudam em nossas escolas. (Paraná, 2020 a, p. 20 – declaração de voto contrário à Deliberação 01/2020)

A alternativa em debate versava sobre assegurar a oferta educacional no período de exceção. No entanto, alguns pressupostos da qualidade de educação estavam bastante prejudicados, visto que o acesso, a permanência e aprendizado dos alunos, assim como as condições para o desenvolvimento do trabalho pedagógico, estariam vinculados às possibilidades materiais dos sujeitos envolvidos, sejam relativas ao acesso às Tecnologias Digitais ou mesmo condições domiciliares para um ambiente adequado ao ensino e à aprendizagem.

Jensen (2021, p. 156) sintetiza que “a conselheira defende que as premissas de universalidade, equidade e qualidade estariam comprometidas, visto que a autorização do CEE por meio da referida Deliberação não garante acesso e qualidade tanto aos alunos quanto aos trabalhadores em educação”, demonstrando como a interpretação do direito não levou em consideração a qualidade do serviço ofertado à população.

Ao discutir sobre os fundamentos do direito do homem, Bobbio (2004) alerta que se vive uma “crise”, pois, atualmente, mais do que encontrar justificativas possíveis (destinadas ao fracasso) é necessário o “estudo das condições, dos meios e das situações nas quais este ou aquele direito pode ser realizado” (Bobbio, 2004, p. 23 – 24). A mesma reflexão pode ser atribuída ao período em análise, visto que a preocupação com a proteção da vida fez sucumbir outro direito, o direito à educação.

O foco dado aos dias letivos pode expressar o “engodo que visa meramente o aspecto quantitativo da trajetória escolar – o calendário – e abre mão da do padrão de qualidade” (Paraná, 2020b, p. 25 – declaração de voto contrário à Deliberação 02/2020).

O fundamento utilizado para a interpretação pode também ser “um pretexto para defender posições conservadoras” (Bobbio, 2003, p. 22), as quais estão vinculadas a um projeto societário de defesa do *status quo*. A hegemonia de determinado grupo sobre toda a sociedade está expressa em decisões sobre os encaminhamentos educacionais, e, durante a pandemia, se mostraram ainda mais fortes, pois a falta de referenciais analíticos pode ter impedido a reação em relação ao alastramento de plataformas digitais para a oferta educacional, acarretando outras consequências.

As discussões e decisões dos Conselhos de Educação estiveram pautadas em diferentes concepções de mundo, mas houve uma preocupação recorrente com a proteção da vida humana. Há recorrência nos encaminhamentos normativos de que a proteção da vida e da saúde coletiva se fazia mais importante. Mesmo quando a pandemia já se mostrava mais controlada e que as decisões estavam indicando retorno presencial das atividades, a preocupação com a proteção da vida pautou discussões.

Em 2021, quando o país já passava por um processo de imunização da população, foi facultado, em alguns casos, a oferta educacional de forma híbrida, quando parte dos alunos poderiam estar presentes na escola enquanto outros estariam desenvolvendo atividades não presenciais.

Em que pese à defesa do direito à vida ser necessária e pautar as discussões no período, o direito à educação, pautado nos pressupostos da qualidade social foi, no mínimo, negligenciado. Não há qualidade social da educação sem acesso, permanência e efetiva aprendizagem; sem profissionais valorizados conforme suas necessidades; sem uma gestão democrática que envolva amplamente os cidadãos nas discussões e decisões e, por fim, sem recursos adequados para o atendimento educacional.

Na encruzilhada entre o direito à vida e o direito à educação, os órgãos colegiados decidiram pelo direito à vida, sem considerar que a educação e a escola dão mais significado à existência humana, pois colocam o estudante “em presença de certos elementos da cultura a fim de que deles se nutra” incorporando-os “à sua substância”, de forma a possibilitar a construção de sua “identidade intelectual e pessoal” (Forquin, 1993, p. 168). Mesmo que os CEEs tenham expressado que as ações empreendidas deveriam estar em consonância com as Propostas Pedagógicas das Escolas, as atividades não

presenciais não possibilitam a interação coletiva direta, de modo que todos possam usufruir das imensas possibilidades do conhecimento e avançar qualitativamente no aprendizado.

Ao terminar o período pandêmico, resta aos gestores públicos e gestores escolares resgatar todos aqueles que, por inúmeros motivos, não retornaram à escola e aqueles que, mesmo retornando, precisarão percorrer um caminho tortuoso até chegar ao conhecimento que lhes permita agir na sociedade, ou como nos ensinou Gramsci (2006, p. 49), que sejam capazes de “pensar, de estudar, de dirigir ou de controlar quem dirige”.

Considerações finais

Em cada momento existe uma escolha livre, que ocorre segundo certas linhas diretrivas idênticas para uma grande massa de indivíduos ou vontades singulares, na medida em que estas se tornaram homogêneas em um determinado clima ético-político. Não se trata de afirmar que todas atuam da mesma maneira: ao contrário, os arbítrios individuais são múltiplos, mas a parte homogênea predomina e “dita lei”. (Gramsci, 2004, p. 316)

Ao discutir sobre liberdade e automatismo, Gramsci (2004) aponta como um grupo social pode exercer, a partir de determinados princípios, uma atividade coordenada a ser aceita por toda sociedade.

Na esteira desse pensamento, o presente texto teve por objetivo apresentar análise a respeito da atuação de Conselhos Estaduais de Educação durante a pandemia da Covid-19, tendo como material empírico os documentos normativos (deliberações e resoluções) e pareceres dos órgãos colegiados da região sul do país. As análises evidenciam que a atividade coordenada de alguns grupos se fez presente em todos os encaminhamentos, mesmo quando resultado de embates de posicionamentos antagônicos.

Durante o período pandêmico as dúvidas sobre o futuro da humanidade estiveram presentes em todos os âmbitos da vida privada e pautaram discussões na economia, na política, na educação. A negação da crise sanitária e da ciência esteve em linha oposta à defesa da vida e da saúde. Nesse imbróglio sanitário e político a educação ficou à mercê das decisões dos órgãos normativos e dos possíveis encaminhamentos dos órgãos administrativos dos sistemas educacionais.

Enquanto órgãos normativos dos Sistemas de Ensino, compostos por diferentes representantes da sociedade, os CEEs, por meio de sua função normativa, orientaram os caminhos possíveis para a manutenção das atividades educativas para milhões de estudantes. Seus membros exerceram, enquanto representantes de diferentes grupos sociais, a defesa de diferentes posicionamentos e conseguiram homogeneizar o entendimento em prol da defesa da vida e ditar normas que pudessem, minimamente, assegurar o acesso à educação. Nesse sentido, as orientações emitidas se ancoraram na legislação já existente, demonstrando certa aproximação com o legalismo jurídico, no qual o cumprimento da lei está acima de todas as coisas.

Assim, as normas emitidas por órgãos colegiados conseguiram, enquanto expressão da democracia liberal, atingir a função máxima do direito, ou seja, “pressupor que todos os cidadãos devem aceitar livremente o conformismo assinalado pelo direito” sem considerar que “o direito não exprime toda a sociedade”, mas sim “a classe dirigente, que ‘impõe’ a toda a sociedade aquelas normas de conduta que estão mais ligadas à sua razão de ser e ao seu desenvolvimento” (Gramsci, 2007, p. 249).

Em que pese às decisões colaborarem para a proteção à vida de milhões de brasileiros, o direito à educação de qualidade foi visceralmente atacado, visto que os pressupostos essenciais para a garantia da qualidade da educação não puderam ser atendidos durante o período, restando agora uma árdua tarefa a ser cumprida para preencher as lacunas deixadas em aberto no período. As decisões e indicações expressas pelos CEEs estiveram vinculadas ao legalismo, especialmente quando impuseram o cumprimento de carga horária, sem a devida garantia do direito à educação de qualidade para os estudantes. As medidas adotadas foram mais contundentes para a classe trabalhadora, colaborando para o aprofundamento das desigualdades.

O resultado das ações empreendidas no período evidencia a necessidade de ações coletivas que envolvam gestores públicos e escolares, profissionais da educação, comunidade escolar, pesquisadores e demais interessados da sociedade em geral em prol da oferta de uma educação de qualidade capaz de contribuir para que crianças, adolescentes e jovens, especialmente aqueles vinculados à classe trabalhadora, tenham uma formação qualitativamente superior, de modo a contribuir que ultrapassem o fosso que os separa do usufruto de tudo que a humanidade já produziu. Aos CEEs resta a árdua tarefa de empreender esforços, presentes e futuros, para a superação do legalismo nas

decisões tendo as necessidades educacionais e sociais como orientadoras das decisões, de modo a impulsionar o compromisso com a qualidade social de educação.

REFERÊNCIAS

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm . Acesso em 18 dez.2023.

BRASIL. Lei nº 9394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm . Acesso em 18 dez.2023.

BRASIL. MEC/ INEP. **Estatísticas da Educação Básica no Brasil** (Extraído do Relatório para a Conferência Internacional de Educação em Genebra, (1996). Disponível em: https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas_e_indicadores/estatisticas_da_educacao_basica_no_brasil.pdf . Acesso em 29. Jan. 2024.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. **Nota de Esclarecimento**, 18 de março de 2020. 2020a. Disponível em: https://undime.org.br/uploads/documents/ phpdBTE6G_5e751f60aa1ee.pdf . Acesso em: 18 abr. 2020.

BRASIL, **Lei nº 14.4040**, de 18 de agosto de 2020. Estabelece normas educacionais excepcionais a serem adotadas durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020; e altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. 2020b. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ ato2019-2022/2020/Lei/L14040.htm . Acesso em 20 jan. 2024.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Conselhos de Educação: fundamentos e funções. **RBPAE**. v.22, n.1, p. 41-67, jan./jun. 2006.

FLACH, Simone de Fátima. Democracia e gestão democrática em sistemas municipais de ensino: a realidade do estado do Paraná. **RBPAE**. v. 36, n. 1, p. 075 - 093, jan./abr. 2020.

FLACH, Simone de Fátima. O debate em torno da qualidade da educação: interesses em disputa. Cad. Cedes, Campinas, v. 43, n. 121, p.9-17, set/dez. 2023.

FORQUIN, Jean-Claude. **Escola e cultura**: as bases sociais e epistemológicas do conhecimento escolar. Porto Alegre: Artes Médicas, 1993;

GRAMSCI, Antonio. Democracia operária. In: GRAMSCI, A. **Escritos Políticos**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004. v. 1, p. 245 -249.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do Cárcere**. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007. v. 1.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do Cárcere**. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006. v. 2.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do Cárcere**. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007. v. 3.

IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. **Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira**. Rio de Janeiro: IBGE, 2021.

JENSEN, Karen. Cristina. **Limites e possibilidades da participação e representatividade da classe trabalhadora nos Conselhos Estaduais de Educação em tempos de pandemia**. Tese (Doutorado em Educação). Universidade Estadual de Ponta Grossa. Ponta Grossa. 2021.

SHIROMA, Eneida. Oto; MORAES, Maria Célia Marcondes; EVANGELISTA, Olinda. **Política Educacional**. Rio de Janeiro: DP&A, 2000.

PARANÁ. **Deliberação nº 01/2020**, de 31 de março de 2020. Instituição de regime especial para o desenvolvimento das atividades escolares no âmbito do Sistema Estadual de Ensino do Paraná em decorrência da legislação específica sobre a pandemia causada pelo Novo Coronavírus – COVID - 19 e outras providências. 2020a. Disponível em https://www.cee.pr.gov.br/sites/cee/arquivos_restritos/files/documento/2021-03/deliberacao_01_20_alt_02_e_03-20_0.pdf. Acesso em 18 dez.2023.

PARANÁ. **Deliberação nº 02/2020**, de 25 de maio de 2020. Alteração do artigo 2.º da Deliberação nº 01/2020-CEE/PR para permitir que o regime especial instituído por essa norma possa ser exercido pelas instituições de ensino que ofertam a Educação Infantil.. 2020b. Disponível em https://www.cee.pr.gov.br/sites/cee/arquivos_restritos/files/migrados/File/pdf/Deliberacoes/2020/deliberacao_02_20.pdf. Acesso em 18 dez.2023.

PARANÁ. **Deliberação nº 05/2021**, de 16 de agosto de 2021. Normas complementares à Resolução CNE/CP nº 2/2021 para o retorno das atividades presenciais e para a organização do calendário escolar no Sistema Estadual de Ensino do Estado do Paraná. 2021. Disponível em https://www.cee.pr.gov.br/sites/cee/arquivos_restritos/files/documento/2021-08/deliberacao_05_21.pdf. Acesso em 18 dez.2023.

RIO GRANDE DO SUL. Conselho Estadual de Educação do Rio Grande do Sul. **Parecer nº 01/2020**, de 18 de março de 2020. Orienta as Instituições integrantes do Sistema Estadual de Ensino sobre o desenvolvimento das atividades escolares, excepcionalmente, enquanto permanecerem as medidas de prevenção ao novo Coronavírus – COVID-19. 2020a. Disponível em <https://www.ceed.rs.gov.br/parecer-n-0001-2020> Acesso em 18 dez.2023.

RIO GRANDE DO SUL. Conselho Estadual de Educação do Rio Grande do Sul. **Parecer nº 02/2020**, de 08 de julho de 2020. Orienta as Instituições integrantes do Sistema Estadual de Ensino sobre a reorganização do Calendário Escolar e o desenvolvimento

FLACH, Simone de Fátima, A atuação de Conselhos Estaduais de Educação: quando o legalismo orienta as decisões

das atividades escolares em razão da Covid-19. 2020b. Disponível em <https://www.ceed.rs.gov.br/parecer-n-0002-2020> . Acesso em 18 dez.2023.

SANTA CATARINA. Conselho Estadual de Educação de Santa Catarina. **Resolução CEE/SC nº 009**, de 19 de março de 2020. Dispõe sobre o regime especial de atividades escolares não presenciais no Sistema Estadual de Educação de Santa Catarina, para fins de cumprimento do calendário letivo do ano de 2020, como medida de prevenção e combate ao contágio do Coronavírus (COVID-19). 2020a. Disponível em <https://www.cee.sc.gov.br/index.php/downloads/documentos-diversos/normas-de-enfrentamento-ao-covid-19/1852-resolucao-2020-009-cee-sc-8/file> . Acesso em 18 dez.2023.

SANTA CATARINA. Conselho Estadual de Educação de Santa Catarina. **Parecer CEE/SC Nº 146**, de 19 de março de 2020. Medidas orientativas às Instituições de Ensino, pertencentes ao Sistema Estadual de Educação, no período do regime especial do combate ao contágio pelo coronavírus (Covid - 19), com base no Decreto nº 515/2020 que declara situação de emergência no território catarinense. 2020b. Disponível em <https://www.cee.sc.gov.br/index.php/acordo-de-cooperacao/1809-parecer-146-1/file> Acesso em 18 dez.2023.

TARTUCE, Flávio. Estado de direito e estado de legalidade. **R. EMERJ**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 54, p. 74-92, abr.-jun. 2011.

*Recebido em Maio 2024
Aprovado em Agosto 2024
Publicado em Janeiro 2025*
