



PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

Centro de Apoio Operacional da Infância, da Juventude e da Educação – CAOPIJE

NOTA TÉCNICA Nº 0001/2020/CAOPIJE/MPCE¹

02.2020.00014989-8

OBJETO: COVID-19 e os impactos sobre a política educacional.

1. Contexto atual e medidas de prevenção contra COVID-19

A Organização Mundial da Saúde, em 11 de março de 2020, declarou situação de pandemia de COVID-19, doença causada pelo novo coronavírus (COVID-19), em razão de sua distribuição geográfica internacional muito alargada e de sua transmissão sustentada de pessoa para pessoa, uma vez que presente em todos os continentes e em 114 países, com mais de 118 mil casos e 4.291 mortes em todo o mundo.

Com o objetivo de organizar as ações de resposta do país ao surto provocado pelo COVID-19 o governo brasileiro, por meio do Ministério da Saúde, declarou situação de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN) em decorrência da Infecção Humana pelo novo coronavírus (COVID-19)², nos termos da Portaria nº 188/2020, editada com base no Decreto Federal n.º 7.616/2011.

Nesta esteira, o Ministério da Saúde elaborou o Plano de Contingência Nacional para Infecção Humana pelo Coronavírus COVID-19, situando o Brasil, no momento, no nível de reposta 3: 'emergência em saúde pública de importância nacional (ESPIN)''.

Em âmbito estadual, o Governo do Estado do Ceará, por meio do Decreto nº 33.510, de 16 de março de 2020, decretou situação de emergência em saúde, devido ao aumento do número de casos suspeitos e a confirmação de casos de contaminação pela COVID-19 no Estado do Ceará, dispondo sobre diversas medidas para enfrentamento e contenção da infecção humana pelo novo coronavírus, de acordo com o art. 3º do referido Decreto:

¹ Adaptação da Informação Técnico-Jurídica CAO Educação/MPRJ nº 006, expedida em 17 de março de 2020

² Disponível em: <https://portalquivos2.saude.gov.br/images/pdf/2020/fevereiro/13/plano-contingencia-coronavirus-COVID19.pdf>



PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

Centro de Apoio Operacional da Infância, da Juventude e da Educação – CAOPIJE

Art. 3º Ficam suspensos, no âmbito do Estado do Ceará, por 15 (quinze) dias:

III - atividades educacionais presenciais em todas as escolas, universidades e faculdades, das redes de ensino pública, obrigatoriamente a partir de 19 de março, podendo essa suspensão iniciar-se a partir de 17 de março.

(...)

§ 1º A suspensão de atividades a que se refere este artigo poderá ser prorrogada, mediante prévia avaliação da Secretaria da Saúde.

§ 2º Os ajustes que se façam necessários ao calendário escolar da rede pública estadual de ensino, de que trata o inciso III, serão posteriormente estabelecidos pela Secretaria da Educação, podendo, inclusive, a suspensão ser considerada como recesso ou férias.

No município de Fortaleza, foi decretada situação de emergência por meio do Decreto nº 14.611, de 17 de março de 2020, com as seguintes diretrizes, com relação à política educacional:

Art. 3º - Ficam suspensos, no âmbito do Município de Fortaleza, por 15 (quinze) dias:

III - atividades educacionais presenciais em todas as escolas da rede pública municipal, obrigatoriamente, a partir de 20 de março até 31 de março do ano corrente.

(...)

§ 1º - A suspensão de atividades a que se refere este artigo poderá ser prorrogada, mediante prévia avaliação da Secretaria Municipal de Saúde;

(...)

§ 3º - Os ajustes que se façam necessários ao calendário escolar da rede pública municipal de ensino, de que trata o inciso III, serão posteriormente estabelecidos pela Secretaria Municipal de Educação, podendo, inclusive, a suspensão ser considerada como recesso ou férias.

Diante das medidas preventivas com vistas a evitar a transmissão do novo coronavírus (COVID-19), se faz necessária uma análise e posicionamento deste Centro de Apoio no que diz respeito aos impactos das políticas educacionais.



PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

Centro de Apoio Operacional da Infância, da Juventude e da Educação – CAOPIJE

2. Impactos das políticas educacionais

Segundo a UNESCO, até 16 de março, nada menos do que 73 países em todo o mundo já haviam anunciado o fechamento total ou parcial de instituições educacionais na tentativa de retardar a propagação do COVID-19, sendo que 56 países promoveram o fechamento total de escolas e universidades em todo o seu território, com impactos sobre mais de 516,6 milhões de crianças e jovens, enquanto outros 17 países anunciaram o fechamento parcial de escolas e universidades com reais possibilidades de que, se essas decisões forem ampliadas para todo o seu território, outras centenas de milhões de estudantes também sofram interrupções em seu processo ensino- aprendizagem.

Não pode haver dúvidas de que a decisão quanto ao fechamento de escolas e universidades – com relação às atividades pedagógicas presenciais – em todo o território do estado do Ceará, sejam públicas ou particulares, sejam federais, estaduais ou municipais, em todos os níveis, etapas ou modalidades de ensino, cabe ao Governador e às autoridades da área da Saúde.

No entanto, e embora não se pretenda promover qualquer discussão quanto à real necessidade de sua adoção ou não, não se pode deixar de destacar as consequências adversas provocadas por essa medida extrema sobre a política educacional.

A interrupção do ensino de forma não planejada ou esperada, além de acarretar impactos negativos ao processo ensino-aprendizagem e, por consequência, ao desenvolvimento integral do indivíduo pela redução das experiências proporcionadas pelas atividades sociais e de interação humana, expõe a situação de verdadeira insegurança alimentar vivenciada pela maioria das famílias brasileiras, para cujos filhos a alimentação escolar oferecida pelas redes públicas de ensino é, por vezes, a principal ou a única refeição realizada diariamente.

Pais ou responsáveis com baixa escolaridade ou o acesso limitado e desigual dos estudantes das redes públicas a plataformas de aprendizagem ou a tecnologias digitais também podem representar maiores dificuldades para o desenvolvimento de uma



PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

Centro de Apoio Operacional da Infância, da Juventude e da Educação – CAOPIJE
necessária autonomia ou auto-gestão do estudante quanto ao seu processo de aprendizagem.

Além disso, a diminuição das horas passadas no interior da instituição escolar associada a falhas na assistência ou cuidado devidos pelo Estado, pela sociedade e pela família à infância aumenta os níveis de exposição de crianças, adolescentes e jovens a riscos e a situações reais de violência psicológica, moral e física.

Por colocar os estudantes, em especial os mais pobres, diante da necessidade de superação de todas essas dificuldades é que o fechamento das escolas ou suspensão das atividades escolares tende a fazer elevar as taxas de evasão escolar, na medida em que muitos deles simplesmente não retornarão aos bancos escolares quando da retomada à normalidade e da reabertura das escolas.

3. Atuação de cooperação e articulação de instituições educacionais

Essas considerações, somadas a probabilidade de que o Governo do Estado venha a prorrogar as medidas temporárias de restrição de mobilidade dirigidas à prevenção ao contágio pelo COVID-19 para além dos 15 dias inicialmente determinados, devem ser suficientes a fazer compreender a todos de que a situação enfrentada impõe a busca urgente por soluções que efetivamente assegurem aos nossos estudantes o direito à educação, com qualidade.

A Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação (CNTE) divulgou Nota das Centrais Sindicais reunidas³ por meio da qual se colocaram publicamente na defesa de ações coletivas de prevenção à propagação do vírus e seus impactos sociais e econômicos, bem como da fundamental abertura do debate sobre a implementação de medidas emergenciais para a proteção da saúde de todos os trabalhadores e trabalhadoras, formais e informais, e para a proteção de seus empregos e renda, no período em que perdurar a pandemia, com especial atenção aos trabalhadores e trabalhadoras da saúde, educação e transporte público porque mais expostos ao risco de contágio.

³ Disponível em: <https://www.cnte.org.br/index.php/menu/comunicacao/posts/noticias/72916-centrais-cobram-do-governo-aco-es-deprotecao-aos-trabalhadores-contra-o-coronavirus>



PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

Centro de Apoio Operacional da Infância, da Juventude e da Educação – CAOPIJE

O Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED) e a União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) divulgaram Carta Conjunta⁴ por meio da qual reconhecem a importância de tomar medidas rápidas e urgentes no sentido de conter a proliferação do Coronavírus. No documento, as organizações reforçam que respeitam a autonomia de estados e municípios, mas entendem que o atual momento “pede uma ação conjunta entre as redes municipais e estaduais, em regime de colaboração, concebendo estratégias e ações para execução no âmbito territorial dos estados”.

A UNDIME também acionou o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), por meio da Carta nº 31/2020⁵, pontuando algumas questões urgentes. Entre elas: 1) estabelecer excepcionalidade para que todas as escolas recebam o adiantamento das duas parcelas do PDDE, mesmo aquelas com pendências cadastrais ou de prestação de contas; 2) necessidade de ser feita uma manifestação formal da autarquia quanto à possibilidade de utilização dos recursos do PNAE para a aquisição de kit com alimentos não perecíveis, a serem entregues às famílias dos estudantes durante esse período com as aulas suspensas, com a garantia de se resguardar os recursos do programa quando o calendário letivo for retomado; 3) e ainda de uma orientação formal quanto à possibilidade de ser distribuído às famílias dos estudantes possível estoque de merenda existente em algumas escolas.

A referida instituição também encaminhou Carta nº 32/2020⁶ ao Ministério da Educação (MEC) solicitando, entre outros pontos, que a pasta assumira o protagonismo no processo de reorganização do calendário letivo, articulando-se com as demais instituições responsáveis pelas redes de ensino no País, além de orientar e disciplinar a forma de repasse de recursos específicos aos municípios e aos estados para garantir a oferta de produtos alimentícios às famílias dos estudantes com aulas suspensas, a fim de diminuir o impacto da falta da alimentação escolar.

O Conselho Nacional de Educação (CNE), por meio do Ofício nº

⁴ Disponível em: https://undime.org.br/uploads/documentos/phpL9MUHf_5e7100f94f88f.pdf

⁵ Disponível em: https://undime.org.br/uploads/documentos/phpORHLO3_5e792ba76c10f.pdf

⁶ Disponível em: https://undime.org.br/uploads/documentos/phpHxt6Q_5e792ccf989eb.pdf



PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

Centro de Apoio Operacional da Infância, da Juventude e da Educação – CAOPIJE 212/2020/SE/CNE/CNE-MEC⁷, expedido em 12 de março, no qual responde à consulta formulada pela Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior (ABMES), reafirma a aplicabilidade do Parecer CNE/CEB nº 19/2009.

No dia 20 de março, o referido Conselho emitiu Nota de Esclarecimento⁸, com o objetivo de elucidar aos sistemas e às redes de ensino, de todos os níveis, etapas e modalidades, que porventura tenham necessidade de reorganizar as atividades acadêmicas ou de aprendizagem em face da suspensão das atividades escolares por conta de ações preventivas à propagação da COVID-19.

Após a contextualização do cenário atual de pandemia que exige atuação e esforços imediatos dos gestores estaduais e municipais, com o objetivo de minimizar os efeitos decorrentes das medidas temporárias de prevenção e de enfrentamento da transmissibilidade do novo coronavírus (COVID-19), passa-se a abordar aspectos específicos relacionados ao ensino, autonomia dos sistemas educacionais e alimentação escolar.

4. O cumprimento dos dias e horas letivas exigidos por Lei como pressuposto para a busca ou garantia da qualidade da educação.

A educação é direito de todos e dever do Estado e da família, devendo ser 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 (art. 205, CF), devendo ser ofertada com prioridade absoluta às crianças, adolescentes e jovens (art. 227, CF) e em caráter obrigatório dos 4 aos 17 anos de idade (art. 208, CF).

Dentre os princípios que devem orientar a ação administrativa dos entes federados o sentido da concretização do direito à educação, merecem destaque neste momento a igualdade de condições para o acesso e permanência na escola e a garantia do padrão de

⁷ Disponível em: <https://abmes.org.br/noticias/detalhe/3657/coronavirus-cne-responde-consulta-da-abmes-sobre-orientacoes-as-ies>

⁸ Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=142021-nota-de-esclarecimento-covid-19&category_slug=fevereiro-2020-pdf&Itemid=30192.



PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

Centro de Apoio Operacional da Infância, da Juventude e da Educação – CAOPIJE
qualidade (art. 206, CF).

Assim, e após estruturar de acordo com a disposições constitucionais os níveis da educação escolar no Brasil, além de suas etapas e modalidades de ensino (art. 4º), bem como os deveres do estado e da família para com a sua oferta e garantia (art. 5º, art. 6º, art. 7º), a Lei Federal nº 9.394/1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional (LDB), tratando sobre a organização e duração do ano letivo dispõe, quanto à Educação Infantil, que:

Art. 31. A educação infantil será organizada de acordo com as seguintes regras comuns:

(...)

II - carga horária mínima anual de 800 (oitocentas) horas, distribuída por um mínimo de 200 (duzentos) dias de trabalho educacional;

III - atendimento à criança de, no mínimo, 4 (quatro) horas diárias para o turno parcial e de 7 (sete) horas para a jornada integral;

IV - controle de frequência pela instituição de educação pré-escolar, exigida a frequência mínima de 60% (sessenta por cento) do total de horas;

No que diz respeito aos Ensinos Fundamental e Médio a LDB assim determina:

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, distribuídas por um mínimo de duzentos dias de efetivo trabalho escolar, excluído o tempo reservado aos exames finais, quando houver;

(...)

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;

(...)

No Ensino Médio, etapa final da educação básica cuja duração mínima é de 3 anos, as alterações à LDB introduzidas pela Lei nº 13.415/2017, determinam a ampliação progressiva da carga horária mínima anual para mil e quatrocentas horas, devendo atingir



PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

Centro de Apoio Operacional da Infância, da Juventude e da Educação – CAOPIJE
 pelo menos mil horas no prazo de cinco anos contados a partir de 2 de março de 2017 (art. 24, §1º).

No que diz respeito ao Ensino Fundamental ofertado de modo presencial, o parágrafo 4º, do art. 32, da LDB, é expresso ao admitir a possibilidade de utilização do ensino à distância como forma de complementação da aprendizagem ou *sempre que situações emergenciais assim o exigirem*. Vejamos:

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:

(...)

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

Quanto a Educação Superior, a mesma Lei estabelece:

Art. 47. Na Educação Superior, o ano letivo regular, independente do ano civil, tem, no mínimo, duzentos dias de trabalho acadêmico efetivo, excluído o tempo reservado aos exames finais, quando houver.

(...)

§ 3º É obrigatória a frequência de alunos e professores, salvo nos programas de educação a distância.

Neste ponto, é preciso que se recorde de que não é inédita para as escolas e universidades brasileiras a necessidade de paralisação de suas atividades determinada pelo enfrentamento de uma situação de pandemia.

Em 11 de junho de 2009 a OMS declarou situação de pandemia de influenza determinada pelo vírus H1N1, causador daquela que ficou conhecida como a “gripe A” ou “gripe suína”. Em razão desse fato, inúmeras escolas e universidades no Brasil tomaram a decisão de adiar o início do segundo semestre letivo a fim de evitar a propagação do vírus H1N1 entre estudantes e profissionais de educação.



PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

Centro de Apoio Operacional da Infância, da Juventude e da Educação – CAOPIJE

Naquela oportunidade, questionamentos sobre a reposição das aulas não ministradas no período em que as unidades escolares permaneceram fechadas, sobre a reorganização do calendário escolar e o cumprimento dos dias e horas letivas previstas em Lei foram levadas à consideração do CNE, mais precisamente a sua Câmara de Educação Básica (CEB), que os respondeu por meio da elaboração do Parecer CNE/CEB nº 19, de 02 de setembro de 2009, devidamente homologado por Portaria MEC publicada em 13 de setembro de 2009⁹, no qual o CNE posicionou-se no sentido de que:

(...) a reorganização dos calendários escolares dos estabelecimentos de ensino de todos os níveis, etapas e modalidades de ensino, em função de qualquer intercorrência que modifique os respectivos programas curriculares e calendários escolares, alterando os compromissos assumidos nos projetos político-pedagógicos, não pode implicar em descumprimento dos mínimos legalmente estabelecidos pela LDB, ou seja: carga horária mínima de 800 (oitocentas) horas, distribuídas em, no mínimo, 200 (duzentos) dias letivos de efetivo trabalho escolar, independentemente do ano civil, para cursos de todos os níveis, etapas e modalidades de ensino, nos termos dos artigos 24 e 47; e jornada escolar diária mínima de 4 (quatro) horas, nos termos do artigo 34, no caso do Ensino Fundamental.

Reafirmando as orientações histórica e solidamente firmadas anteriormente¹⁰, e a partir da interpretação sistemática das disposições do art. 12, III, art. 13, V, ambos da LDB com aquelas do art. 24, I e V, e do art. 34, daquele mesmo Diploma legal¹¹ o **Parecer CNE/CEB nº 19/2009 deixa claro que o mínimo de duzentos dias letivos deverá ser rigorosamente cumprido, em qualquer situação, mesmo as de maior excepcionalidade, ainda que disso decorra a defasagem entre o ano letivo e o ano civil.**

Este reconhecimento da indissociabilidade do cumprimento das 800 horas

⁹ Disponível em: http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/pceb019_09.pdf

¹⁰ Parecer CNE/CEB nº 5/97, Parecer CNE/CEB nº 12/97, Parecer CNE/CEB nº 38/2002, Parecer CNE/CEB nº 1/2002, Parecer CNE/CEB nº 1/2006, Parecer CNE/CEB nº 15/2007.

¹¹ Os artigos tratam das horas-aula programadas e que deverão ser rigorosamente cumpridas pela escola e pelo professor



PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

Centro de Apoio Operacional da Infância, da Juventude e da Educação – CAOPIJE divididas em 200 dias letivos **parte do pressuposto de que ambos constituem um direito dos alunos que se vincula, em última análise, a necessidade de garantia do padrão mínimo de qualidade** previsto na norma constitucional.

Diante do atual contexto de pandemia do novo coronavírus (COVID-19), o CNE tornou pública Nota de Esclarecimento, no dia 13 de março, por meio da qual reafirma os entendimentos solidamente construídos pelo colegiado e orienta os sistemas e os estabelecimentos de ensino, de todos os níveis, etapas e modalidades, no sentido de que:

1. sejam adotadas as providências necessárias e suficientes para assegurar o cumprimento dos dispositivos da LDB, em termos de parâmetros organizativos das atividades escolares e execução de seus currículos e programas, em especial os artigos 24 (cumprimento dos 200 dias de efetivo trabalho escolar, bem como da carga horária mínima anual de 800 horas na Educação Básica) e 47 (cumprimento dos 200 dias de trabalho acadêmico efetivo na Educação Superior);
2. no exercício de sua autonomia e responsabilidade na condução dos respectivos projetos pedagógicos, respeitando-se os parâmetros legais estabelecidos, os estabelecimentos de ensino proponham formas de reposição de dias e horas de efetivo trabalho escolar, submetendo-as à aprovação do correspondente órgão normativo e de supervisão permanente do seu sistema de ensino;
3. a reorganização do calendário escolar em todos os níveis, etapas e modalidades de ensino seja feita com a participação dos colegiados das instituições de ensino, notadamente, dos professores e da equipe pedagógica e administrativa do estabelecimento, bem como de alunos e seus familiares e demais setores envolvidos na organização das atividades escolares;
4. seja assegurado no processo de reorganização dos calendários escolares que a reposição de aulas e atividades escolares que foram suspensas possam ser realizadas de forma a preservar o padrão de qualidade previsto no inciso IX do artigo 3º da LDB e inciso VII do art. 206 da Constituição Federal;
5. no exercício de autonomia e responsabilidade na condução de seus projetos acadêmicos, respeitando-se os parâmetros e os limites legais estabelecidos, com destaque para a previsão contida no art. 2º da Portaria MEC nº 2.117, de 6 de dezembro de 2019, as instituições de educação superior possam considerar a utilização



PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

Centro de Apoio Operacional da Infância, da Juventude e da Educação – CAOPIJE
da modalidade EaD como alternativa à organização pedagógica e curricular de seus cursos de graduação presenciais;

6. no exercício de autonomia e responsabilidade dos sistemas de ensino, respeitando-se os parâmetros e os limites legais, possam os estabelecimentos de educação, em todos os níveis, considerar a aplicação do previsto no Decreto-Lei nº 1.044, de 21 de outubro de 1969, de modo a possibilitar aos estudantes que direta, ou indiretamente, corram riscos de contaminação, serem atendidos em seus domicílios. (grifamos)

Em nova manifestação pública, o CNE fez editar em 18 de março uma segunda Nota de Esclarecimento que, embora reafirme, em linhas gerais, os mesmos entendimentos anteriores, imprime considerável ênfase na competência das autoridades e órgãos que compõem todos os sistemas de ensino - federal, estaduais, municipais e distrital para autorizarem a realização de atividades à distância nas etapas e modalidades da educação básica indicadas no item 5 da Nota que, na Nota de Esclarecimento tornada pública em 13 de março, havia se referido apenas ao sistema federal de ensino e às instituições de ensino superior que o compõem.

Vejamos o teor do item 5 dessa manifestação:

5. no exercício de sua autonomia e responsabilidade na condução dos respectivos projetos pedagógicos e dos sistemas de ensino, compete às autoridades dos sistemas de ensino federal, estaduais, municipais e distrital, em conformidade com o Decreto nº 9.057, de 25 de maio de 2017, autorizar a realização de atividades a distância nos seguintes níveis e modalidades:

- I - ensino fundamental, nos termos do § 4º do art. 32 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996;
- II - ensino médio, nos termos do § 11 do art. 36 da Lei nº 9.394, de 1996;
- III - educação profissional técnica de nível médio;
- IV - educação de jovens e adultos; e V - educação especial

5. A autonomia dos sistemas, escolas e universidades para decidirem sobre a manutenção do efetivo trabalho escolar ou acadêmico por meio de tecnologias



PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

Centro de Apoio Operacional da Infância, da Juventude e da Educação – CAOPIJE
digitais

Sobre o conceito ou definição da expressão efetivo trabalho escolar, inserida no texto do art. 24, I, LDB, o CNE tem frequentemente se posicionado no sentido de que a despeito de poder e dever ser desenvolvido em sala de aula, ele pode compreender, também, as atividades escolares desenvolvidas em outros ambientes pedagógicos, desde que sob controle e orientação por profissionais do magistério com habilitação adequada.

Neste sentido merece transcrição trecho do Parecer CNE/CEB nº 15/2007, reproduzido no Parecer nº CNE/CEB nº 19/2009, no sentido de que:

O efetivo trabalho escolar pode e deve ser desenvolvido em sala de aula, mas as atividades escolares podem ser realizadas em outros locais adequados a trabalhos teóricos e práticos, a leituras, pesquisas ou atividades em grupo, treinamento e demonstrações, contato com o meio ambiente e com as demais atividades humanas de natureza cultural e artística, visando à plenitude da formação de cada aluno. A atividade escolar, portanto, também se caracterizará por toda e qualquer programação incluída no projeto político pedagógico da escola, sempre com frequência exigível e efetiva orientação, presença e participação de professores habilitados.

A absoluta excepcionalidade do cenário determinada pela pandemia do COVID-19 e pelas indispensáveis medidas para sua prevenção e controle, associada ao entendimento historicamente adotado pelo CNE quanto a possibilidade de desenvolvimento de atividades escolares em outros ambientes pedagógicos e a autorização expressa da LDB no sentido de que, em situações emergenciais, o ensino à distância poderá ser adotado, com as cautelas necessárias, sinalizam no sentido de que se deve assegurar aos sistemas, às escolas e às universidades a autonomia necessária para decidirem, nos limites da Lei (art. 8º, §2º, art. 15, art. 53 e art. 54, LDB) e tendo por consideração as suas reais possibilidades, quanto à manutenção do efetivo trabalho escolar ou acadêmico por meio da utilização de tecnologias digitais, desde que com controle e orientação por profissional habilitado.

Como se sabe a educação à distância, compreendida como modalidade de ensino,



PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

Centro de Apoio Operacional da Infância, da Juventude e da Educação – CAOPIJE encontra ampla previsão na legislação nacional, em especial no teor do art. 80, da LDB, e no Decreto Federal nº 9.057/2017, que o regulamenta, e tratamento em diversos Pareceres e Resoluções¹², do CNE dentre as quais merecem destaque as Resolução CNE/CEB nº 1, de 2 de fevereiro de 2016, e Resolução CNE/CES nº 1, de 11 de março de 2016. No Ceará, a educação à distância encontra regulamentação na Resolução nº 360/2000¹³, do Conselho Estadual de Educação.

Não se deve esquecer que o incentivo ao desenvolvimento de tecnologias educacionais para a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio e o incentivo de práticas pedagógicas inovadoras, bem como a adoção de medidas tendentes a informatização integral da gestão das escolas públicas e das secretarias de educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios constituem estratégias da Meta 7, do Plano Nacional de Educação (PNE)¹⁴, aprovado pela Lei Federal nº 13.005/2014.

Com relação à reorganização do calendário escolar e possível oferta de ensino à distância, a UNDIME apresentou as seguintes propostas de enfrentamento:

1. existe uma preocupação crescente com a forma aligeirada com que conselhos Nacional, Estaduais e Municipais estão normatizando a reorganização do calendário letivo, considerando primeiramente a oferta por EAD. A falta de unicidade na tomada de decisões além de poder aumentar as desigualdades, pode gerar a instituição de diferentes formas de funcionamento de unidades de ensino dentro de uma mesma rede, que passaria a ter vários calendários, dificultando a gestão da rede e as ações de formação, acompanhamento e avaliação de suas unidades;
2. quanto à análise da possibilidade de oferta da EAD a toda a educação básica, é sempre necessário lembrar que:
 - a. nem todos os municípios possuem estrutura de tecnologia para tal oferta;
 - b. se os municípios tiverem a estrutura, nem sempre as famílias possuem recursos para garantir a participação de seus filhos nessa modalidade de ensino;

¹² Saiba mais em: <http://portal.mec.gov.br/conselho-nacional-de-educacao/atos-normativos--sumulas-pareceres-eresolucoes?id=12928>

¹³ Disponível em: <https://www.cee.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/49/2011/08/RES-0360-2000.pdf>

¹⁴ Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm



PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

Centro de Apoio Operacional da Infância, da Juventude e da Educação – CAOPIJE

- c. os alunos da educação infantil e do ensino fundamental, principalmente anos iniciais, necessitam de um outro tipo de abordagem para garantir o ensino-aprendizagem;
 - d. nem todos os profissionais da educação possuem formação adequada para o uso da EAD;
 - e. nem todos os estudantes possuem a autonomia de estudo exigida para o uso da EAD, principalmente as crianças mais novas.
3. as atividades, em um primeiro momento, devem ser complementares e não substitutivas às aulas. Essa primeira fase necessita ser monitorada e avaliada, por meio de indicadores de acesso e eficácia, para aí então ser analisada a possibilidade de implementar aulas por EAD em caráter de substituição às aulas presenciais;
4. a reorganização do calendário com a flexibilidade do cumprimento dos 200 dias, com a garantia das 800 horas mínimas, em situação de emergência, poderia ocorrer até um limite máximo de 25% dos dias letivos. Assim, se o período de suspensão das aulas se estender por vários meses, o calendário letivo seria preservado em pelo menos 150 de dias letivos e 800 horas-aula, podendo até 50 dias serem considerados com base em atividades complementares extraclasse. Este percentual máximo de 25% de dias letivos, guardaria sintonia com o percentual de 75% de frequência obrigatória mínima do estudante para ser aprovado, como já prescreve a legislação atual.

6. O direito humano à alimentação adequada no cenário de fechamento das escolas públicas

A Lei nº 11.346/2006 criou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional SISAN com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada e assim dispôs:

Art. 2º. A alimentação adequada é direito fundamental do ser humano, inerente à dignidade da pessoa humana e indispensável à realização dos direitos consagrados na Constituição Federal, devendo o poder público adotar as políticas e ações que se façam necessárias para promover e garantir a segurança alimentar e nutricional da população.

§ 1º A adoção dessas políticas e ações deverá levar em conta as



PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

Centro de Apoio Operacional da Infância, da Juventude e da Educação – CAOPIJE
dimensões ambientais, culturais, econômicas, regionais e sociais.
§ 2º É dever do poder público respeitar, proteger, promover, prover, informar, monitorar, fiscalizar e avaliar a realização do direito humano à alimentação adequada, bem como garantir os mecanismos para sua exigibilidade.

Nos expressos termos da Lei (art. 3º), a Segurança Alimentar e Nutricional reside na “realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais”.

Não é difícil compreender a importância desse direito para a fruição de todos os demais, sendo certo que inúmeras pesquisas sinalizam para as consequências da desnutrição e subnutrição para o desenvolvimento do ser humano e para o completo exercício da cidadania.

No Brasil, a oferta de refeições que cubram as necessidades nutricionais dos estudantes, durante o período letivo, configura-se como uma das estratégias para o alcance dos objetivos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), conforme estabelece a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009.

A alimentação escolar é, portanto, um direito dos alunos da educação básica pública, configurando-se como dever do Estado a sua efetiva execução, em consonância com as diretrizes presentes na legislação vigente, tais como a referida lei e a Resolução CD/FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013.

Dentre as diretrizes da alimentação escolar, é relevante destacar:

“o direito à alimentação escolar, visando a garantir segurança alimentar e nutricional dos alunos, com acesso de forma igualitária, respeitando as diferenças biológicas entre idades e condições de saúde dos alunos que necessitem de atenção específica e aqueles que se encontram em vulnerabilidade social”.

Desta forma, a unidade escolar se torna, durante os pelo menos 200 dias letivos do calendário escolar, um espaço estratégico para a oferta de refeições e o acesso à



PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

Centro de Apoio Operacional da Infância, da Juventude e da Educação – CAOPIJE
alimentação adequada e saudável, principalmente para famílias e pessoas em situação de vulnerabilidade social e consequente insegurança alimentar e nutricional.

A situação de pandemia do COVID-19 e os impactos vivenciados no Brasil e no Estado do Ceará, em especial quanto ao fechamento das escolas, obriga a uma série de considerações e ações administrativas que se destinem a garantir à população em geral a disponibilidade e o acesso aos alimentos produzidos, de modo estável e permanente, tudo na perspectiva da garantia do direito fundamental à alimentação.

Nesse contexto, sendo certo que para grande parte da população brasileira em idade escolar a alimentação ofertada pelas redes públicas de ensino é determinante na garantia do acesso à alimentação, não há que se olvidar da fundamental importância das ações administrativas a serem adotadas pelo Poder Executivo para a oferta regular e permanente de insumos e alimentos necessários para o abastecimento das famílias.

Entretanto, dado o pano de fundo que justifica a adoção das medidas administrativas de restrição em curso, qual seja a importância da redução da mobilidade de pessoas e do isolamento social para a prevenção do contágio e preservação da vida, a abertura da escola para oferta da alimentação escolar a todas as crianças matriculadas nas redes públicas de ensino causa preocupação, devendo ser objeto, ao menos, de uma reflexão ponderada diante da existência de outras ações possíveis para alcançar os resultados pretendidos com menores riscos de contágio para a população.

Com vistas a não contrariar o exposto nos Decretos nº 33.510, que decretou situação de emergência em todo o Estado do Ceará, e o Decreto nº 33.519, o qual intensifica as medidas de restrição para o enfrentamento do novo coronavírus, promovendo o isolamento social da população, a oferta de alimentação escolar, ainda que pela entrega de kits de alimentação a cada aluno e sua família, deve evitar a aglomeração de pessoas nas unidades escolares.

Outro ponto que merece destaque quanto ao manutenção do fornecimento da alimentação escolar diz respeito ao financiamento desta política, uma vez que a realização de despesas no âmbito da alimentação escolar pressupõe a prestação regular do serviço educacional, com a realização do efetivo trabalho escolar, ainda que de modo não



PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

Centro de Apoio Operacional da Infância, da Juventude e da Educação – CAOPIJE
presencial, por se tratar de programa suplementar.

No contexto de fechamento das escolas e suspensão das aulas, com possível antecipação de recesso, a oferta de refeições diárias nas escolas assume contornos estritamente assistenciais e, por consequência, tais ações se tornam impossíveis de serem financiadas com recursos vinculados à educação.

O financiamento de política alimentar de natureza assistencial com recursos vinculados à educação, se constatado, deverá demandar atuação por parte do Ministério Público no sentido da sua recomposição, com devolução ou ressarcimento dos valores pertinentes às contas vinculadas respectivas, sejam os recursos do PNAE, do salário-educação ou dos recursos próprios do art. 212, CF, dentre os quais se inserem aqueles direcionados ao FUNDEB.

Embora a situação excepcional enfrentada pela sociedade e, da mesma forma, pelo gestor público, possa afastar, na hipótese, futura alegação de dolo em sua conduta e, dessa forma, a possibilidade de sua responsabilização, ela não será suficiente a impedir a obrigatoriedade da recomposição dos recursos constitucional ou legalmente destinados ao desenvolvimento de ações de manutenção e desenvolvimento do ensino, sob pena de subversão total e absoluta fragilização do sistema jurídico erigido em defesa da garantia da efetividade desse direito humano fundamental.

E isto também porque a ausência de recomposição dos recursos às contas da educação, tão logo restabelecida a situação de normalidade e retomada do funcionamento das escolas, acarretará a inexistência de recursos financeiros suficientes para o restabelecimento da política de alimentação escolar pelas redes públicas de ensino.

Situação que merece especial atenção é a que trata da existência, em depósito nas escolas, de alimentos perecíveis que, com o seu fechamento e a impossibilidade de sua utilização para o preparo da alimentação escolar, terão como destino o descarte e como consequência o dano ao erário.

Diante desta realidade deve-se reconhecer que se encontra o gestor público no dever de, mediante ato motivado, dar-lhes correta e útil destinação, com distribuição às famílias dos alunos matriculados.



PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

Centro de Apoio Operacional da Infância, da Juventude e da Educação – CAOPIJE

Nesta esteira, a UNDIME publicou propostas¹⁵ para enfrentamento dos efeitos da pandemia no âmbito da alimentação escolar:

1. os recursos oriundos do PNAE são suplementares. Ou seja, não conseguem fazer frente ao valor real da alimentação escolar ofertada pelas redes municipais;
2. algumas redes costumam oferecer refeições extras a seus alunos que não estão computadas no cálculo do PNAE;
3. nem as refeições e nem kits devem ser oferecidos ou entregues nas unidades escolares, pois viria na contramão da medida de quarentena e de isolamento exigida pelos governos. Não é salutar, e também contraria as atuais normas de saúde pública, produzir merenda na escola para distribuição diretamente aos estudantes, mesmo para aqueles da educação infantil. Ademais, muitos estudantes tanto dos grandes centros quanto dos municípios menores, dependem de transporte escolar para chegar à escola, o que aumentaria mais os riscos de contaminação;
4. quando o calendário letivo de 2020 for retomado, os recursos do PDDE, PNAE e PNATE serão mais do que nunca necessários, devendo ser garantido o custeio da Alimentação com igual padrão de qualidade;
5. caso, emergencialmente, a distribuição dos kits alimentação, adquiridos com recursos do PNAE, e/ ou o repasse dos recursos do PNAE diretamente às famílias tenham de acontecer, é primordial que se determine que os recursos dos programas PDDE e PNAE sejam garantidos ao atendimento de todo o calendário letivo e a todos os estudantes;
6. a regularidade na aquisição dos gêneros da alimentação escolar (tanto dos fornecedores da agricultura familiar quanto dos demais fornecedores) durante todo o período de suspensão das aulas deve ser garantida. Tal aquisição deve ser feita por meio de convênio com as Secretarias de Assistência Social que devem ser responsáveis pela respectiva distribuição;
7. os repasses federais, neste período de suspensão das aulas, devem ser garantidos por meio de recursos adicionais suplementares. O ideal é a criação de um programa emergencial para fazer a transferência e facilitar a prestação de contas, de maneira a não comprometer o cronograma regular de repasses das demais parcelas do PNAE, quando as aulas regulares forem retomadas;
8. a parceria entre a Secretaria da Educação e a Secretaria da

¹⁵ Disponível em: <https://undime.org.br/noticia/24-03-2020-13-26-posicionamento-publico-propostas-para-enfrentar-os-efeitos-da-pandemia-do-covid-19-na-educacao->



PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

Centro de Apoio Operacional da Infância, da Juventude e da Educação – CAOPIJE

Assistência Social deve ser disciplinada para garantir a logística de distribuição dos gêneros adquiridos às famílias dos estudantes de baixa renda e maior vulnerabilidade social. Esta logística de distribuição pode ser ajustada em âmbito local, conforme a realidade de cada município ou estado;

9. a doação de gêneros alimentícios que estejam em estoque, principalmente aqueles próximos ao prazo de validade, deve ser feita às Secretarias de Assistência Social, normatizando que a prestação de contas poderá ser feita com esse documento de doação.

10. o Congresso Nacional, o Ministério da Educação e o Ministério da Cidadania devem criar outros mecanismos e estratégias de apoio financeiro às famílias de baixa renda já cadastradas, bem como àquelas que serão incluídas neste rol, pós crise econômica, por meio dos canais já existentes como o Cartão Bolsa Família, entre outros;

11. esse tipo de oferta de alimentos deve ser, prioritariamente, de responsabilidade da Assistência Social, tanto financeira quanto tecnicamente;

12. a distribuição de produtos de higiene e limpeza, atualmente adquiridos pelos municípios para as escolas, com recursos de transferências estaduais e/ou federais, além dos recursos próprios, deve ser feita às famílias com estudantes de educação infantil. Sendo que essa logística de distribuição também precisa ser articulada com a Secretaria de Assistência Social, podendo ser ajustada em âmbito local, conforme a realidade de cada município ou estado.

8. Conclusão

Em razão de todo o exposto, e tendo por fundamento as disposições constitucionais, legais e normativas destacadas, bem como os entendimentos consolidados pelo Conselho Nacional de Educação e propostas da UNDIME, além das orientações emanadas pelas autoridades de saúde em âmbito nacional, estadual e municipal, **o CAOPIJE vem orientar, por meio da presente Nota Técnica e sem qualquer caráter vinculativo, os órgãos de execução com atribuições para a proteção do direito à educação, que promovam a fiscalização ou acompanhamento contínuo das ações de prevenção enfrentamento ao contágio pelo COVID-19 implementadas pelas redes públicas estadual e municipais de ensino, e por cada uma de suas unidades escolares,**



PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

Centro de Apoio Operacional da Infância, da Juventude e da Educação – CAOPIJE
bem como pelas unidades escolares da rede privada de ensino, à exceção das de ensino superior privado, no sentido de assegurar:

A) o cumprimento obrigatório das 800 horas divididas em 200 dias letivos, para a educação básica, ou dos 200 dias letivos, para o ensino superior, ainda que em ano civil diverso, nos termos da LDB;

B) o estímulo ao uso de plataformas e tecnologias digitais, inclusive de natureza assistiva, destinadas a assegurar a manutenção das atividades pedagógicas ou o efetivo trabalho escolar enquanto durarem as medidas de restrição da mobilidade destinadas a prevenção e enfrentamento à transmissão do COVID-19, assegurado o controle de acesso pelo aluno e a sua orientação por profissional habilitado, de modo a reduzir os impactos sobre a continuidade do processo ensino-aprendizagem, ainda que não possa se dar em sala de aula, e sobre o calendário escolar inicialmente elaborado;

C) a reorganização do calendário escolar para a indispensável reposição de horas e dias de efetivo trabalho escolar eventualmente prejudicados em razão das medidas de restrição de mobilidade de determinadas pelos Decretos Estaduais nº 33.510 e 33.519, em especial pelo fechamento das escolas e universidades, garantindo nas discussões pertinentes a participação dos colegiados das instituições de ensino, dos profissionais da educação, dos alunos e seus familiares, bem como submetendo a sua aprovação ao correspondente órgão normativo e de supervisão permanente do seu sistema de ensino;

D) o padrão mínimo de qualidade do serviço educacional, tanto nas atividades pedagógicas desenvolvidas por meio da utilização de tecnologias digitais (item B acima) quanto nas atividades de reposição presencial de horas e dias letivos (item C acima), compreendido como direito do aluno e princípio da educação nacional;

E) a realização de discussões sobre as formas mais adequadas e seguras de garantir, no contexto próprio de cada rede pública de ensino, tanto o direito humano à alimentação adequada quanto a saúde de estudantes, profissionais de educação e familiares;

F) a não aplicação dos recursos vinculados ao custeio de ações de



PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

Centro de Apoio Operacional da Infância, da Juventude e da Educação – CAOPIJE desenvolvimento e manutenção do ensino para o financiamento de ações que, embora dirigidas a garantia da segurança alimentar dos estudantes matriculados nas redes públicas de ensino, sejam praticadas durante o período de fechamento das escolas e suspensão das aulas, com interrupção do calendário escolar, determinado em razão da necessidade de prevenção e enfrentamento ao contágio pelo COVID-19, observadas as ponderações do item 3.3 acima, sobretudo quanto ao dever de seu ressarcimento ou recomposição nos casos de aplicação indevida, ainda que por ato motivado na excepcionalidade do contexto;

G) o atendimento educacional especializado em ambiente domiciliar, de forma complementar ou suplementar, nos termos da Resolução CNE/CEB nº 4/2009;

H) o atendimento pedagógico domiciliar, na situação de retorno às atividades pedagógicas praticadas em ambiente escolar, a todos os estudantes que, por suas condições particulares, apresentem maior risco de contaminação pelo COVID-19 e que por esta razão demandem medidas excepcionais de preservação de sua saúde, observando-se as precauções necessárias com vistas a evitar a transmissibilidade.

É a Nota Técnica do CAOPIJE que traduz seu posicionamento sobre o tema.

Fortaleza, 26 de março de 2020

Elizabeth Maria Almeida de Oliveira

Procuradora de Justiça e Coordenadora do CAOPIJE

Dairton Costa de Oliveira

Promotor de Justiça e coordenador auxiliar do CAOPIJE

Flávio Corte Pinheiro de Sousa

Promotor de Justiça e coordenador auxiliar do CAOPIJE