



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE GRADUAÇÃO EM DIREITO**

JENNIFFER SANTANA DOS SANTOS

**“QUERIA SER MÉDICA, MAS NÃO CONSEGUI CONTINUAR”:
POLÍTICAS PÚBLICAS, GOVERNO FEDERAL E A TUTELA DO
DIREITO À EDUCAÇÃO BÁSICA DURANTE A PANDEMIA DA
COVID-19**

Salvador
2021

JENNIFFER SANTANA DOS SANTOS

“QUERIA SER MÉDICA, MAS NÃO CONSEGUI CONTINUAR”: POLÍTICAS PÚBLICAS, GOVERNO FEDERAL E A TUTELA DO DIREITO À EDUCAÇÃO BÁSICA DURANTE A PANDEMIA DA COVID-19

Monografia apresentada à Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia, como requisito para a obtenção do grau de bacharel em Direito.

Orientadora: Profa. Dra. Cláudia Albagli Nogueira

Salvador
2021

JENNIFFER SANTANA DOS SANTOS

**“QUERIA SER MÉDICA, MAS NÃO CONSEGUI CONTINUAR”:
POLÍTICAS PÚBLICAS, GOVERNO FEDERAL E A TUTELA DO DIREITO À
EDUCAÇÃO BÁSICA DURANTE A PANDEMIA DA COVID-19**

Monografia apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito,
Faculdade de Direito, da Universidade Federal da Bahia.

Aprovado em Salvador, 09 de dezembro de 2021.

Banca examinadora:

Cláudia Albagli Nogueira – Orientadora _____

Doutora em Direito pela Universidade Federal da Bahia

Universidade Federal da Bahia

Camila Magalhães Carvalho _____

Doutora em Direitos Humanos pela Universidade de São Paulo - USP

Universidade Federal da Bahia

Fábio da Silva Santos _____

Mestre em Direito pela Universidade Salvador - UNIFACS

Universidade Federal da Bahia

Aos meus pais Maria de Fátima e Paulo César,
com amor, pelo incentivo, esforço e renúncia.

Às milhares de vidas impactadas pela COVID-

AGRADECIMENTOS

O que faz uma jornada valer a pena não é apenas a trajetória, tampouco o destino final, mas a conjugação de todos os momentos que compõem um determinado evento. A conclusão da graduação e a escrita desta monografia aconteceram não só porque era o caminho natural, mas por uma decisão pessoal de não desistir. Assim, agradeço primeiramente a mim mesma por todo o esforço despendido ao longo do curso de Direito, muitas vezes árduo e desafiador.

Em seguida, agradeço aos meus pais por formarem a pessoa que eu sou, por toda abdicção, esforço e carinho. À minha irmã, Jéssica, por ser fonte de apoio, compreensão e boas risadas, à minha tia Rosina, pelo carinho incondicional, pelos conselhos e por me ajudar para que essa jornada fosse possível. Ao meu primo George, que me ensina todos os dias a sorrir grande e largo e a observar aquilo que ninguém mais vê, e à minha prima Caroline, pela cumplicidade, troca e por me incentivar todos os dias a me enxergar como uma pessoa melhor e capaz.

À Universidade Federal da Bahia, pela dor e a delícia de ser o que é. Por me mostrar que no espaço da contradição há lugar para o debate, a construção de ideias e o esforço pela inclusão daqueles que vivem à margem. À Faculdade de Direito eu agradeço pela tomada de consciência da minha posição no mundo e o porquê de seguir um caminho coerente com a minha história e as minhas origens.

Agradeço às minhas amigas Louise Xavier e Jéssica Santos, por acompanharem as diversas transformações pelas quais eu passei, às minhas amigas Tatyane de Paula e Paula Tavares, por todo sorriso, alegria e cumplicidade. Aos meus amigos da UFBA, Bruna Rafaela, Igor Reis, Inã Tavares, Marcus Machado e Taislaine Bittencout, com os quais dividi não apenas os passos para salas e corredores da Universidade, mas os sorrisos e a vida.

Em especial, agradeço a Douglas Viana, grande amigo que a Faculdade de Direito me fez reencontrar, cuja amizade iniciou no primeiro semestre do curso e foi fundamental para a minha chegada a essa reta final. Por ser fonte de apoio, suporte, atenção, carinho e amizade. Aqui deixo registrado o meu agradecimento por não soltar a minha mão em momento algum.

Por fim, agradeço a professora Cláudia Albagli, minha querida professora e orientadora, por todo aprendizado, cuidado e confiança em mim depositada. Obrigada por permitir o meu voo com segurança e com as sugestões necessárias à conclusão do presente trabalho.

Queria querer gritar
Setecentas mil vezes
Como são lindos
Como são lindos os burgueses
E os japoneses
Mas tudo é muito mais
(Caetano Veloso)

SANTOS, Jenniffer Santana dos. “Queria ser médica, mas não consegui continuar”: Políticas públicas, Governo Federal e a tutela do direito à educação básica durante a pandemia da COVID-19. 86 f. 2021. Monografia (Bacharelado) – Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2021.

RESUMO

O presente trabalho, do tipo exploratório bibliográfico, tem como objetivo o exame da atuação do Governo Federal na promoção de políticas públicas para a educação básica durante a pandemia da COVID-19. Para tanto, primeiramente, define-se o que são direitos fundamentais sociais, as suas características e, em seguida, realiza-se uma análise acerca da positivação dos direitos sociais na Constituição Federal de 1988. Em um segundo momento, desenvolve-se um estudo acerca do que são políticas públicas e a sua relevância para o direito, em especial para a concretização dos direitos sociais. Após, efetua-se uma investigação acerca dos danos causados pela pandemia da COVID-19 na sociedade brasileira, com destaque para o direito à educação básica. Para tal, utiliza-se pesquisa elaborada por institutos brasileiros e relatórios produzidos por entidades nacionais e internacionais. Em seguida, procede-se à análise da competência da União na educação básica e as principais diretrizes adotadas pelo Governo Federal durante a pandemia, voltadas à proteção do direito à educação, com as respectivas considerações críticas oferecidas pela Câmara dos Deputados, organizações da sociedade civil e internacionais. Ao final, executa-se a apreciação das medidas adotadas, se podem ser caracterizadas como políticas públicas. O resultado obtido pela pesquisa revela a inaptidão das ações propostas pelo Governo Federal para reduzir as consequências da interrupção das atividades presenciais de ensino e a baixa coordenação do Ministério da Educação na proposição de políticas públicas efetivas e de alcance universal para os estudantes da educação básica. A pesquisa revelou, ainda, a progressiva redução orçamentária da pasta, reflexo das políticas de austeridade fiscal e transferência dos créditos suplementares da educação básica para outros órgãos do Poder Executivo Federal.

Palavras-chave: Direitos Sociais. Direito à Educação. COVID-19. Políticas Públicas. Governo Federal.

SANTOS, Jenniffer Santana dos. “I wanted to be a doctor, however I could not go on”: Public policies, Federal Government and the protection of right to basic education during the COVID-19 pandemic. 86 f. 2021. Monograph (Bachelor) – Law School, Federal University of Bahia, Salvador, 2021.

ABSTRACT

This bibliographical exploratory aims to examine the actions of the Federal Government in promoting public policies for basic education during the COVID-19 pandemic. To do this, we first define what social rights are, their characteristics and then analyze the social rights in the Federal Constitution. In a second moment, a study is carried out on public policies and their relevance to law, especially in the realization of social rights. Then, we investigate the damage caused by the pandemic of COVID-19 in Brazilian society and the impact of the health emergency, especially the right to basic education. To this end, we use research prepared by Brazilian institutes and reports produced by national and international entities. Next, we proceed to the analysis of the Union’s competence in basic education and the main guidelines adopted by the Federal Government during the pandemic, aimed at protecting the right to education, with the respective critical considerations offered by the House of Representatives, civil society and international organizations. In the end, an appraisal is made of the measures adopted, whether they can be characterized as public policies. The result obtained by the research reveals the ineptness of the actions proposed by Federal Government to reduce the consequences of the interruption of classroom activities and the low coordination of the Ministry of Education in proposing effective public policies of universal reach for students in basic education. The research also revealed the progressive budget reduction of the Ministry, a reflection of the fiscal austerity policies and the transfer of supplementary credits for basic education to the other organs of the Federal Government.

Key-words: Social Rights. Right to Education. COVID-19. Public Policies. Federal Government.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ALC – América Latina e Caribe

Art. - Artigo

BM – Banco Mundial

CEXMEC – Comissão Externa destinada a acompanhar o desenvolvimento dos trabalhos do Ministério da Educação

CIDH – Comissão Interamericana de Direitos Humanos

COE – Comitê Operativo de Emergência

CRFB/88 – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

DUDH – Declaração Universal dos Direitos Humanos

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MEC – Ministério da Educação

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

ONU – Organização das Nações Unidas

OSC – Organização da Sociedade Civil

PDDE – Programa Dinheiro Direto nas Escolas

PIEC – Política de Inovação Educação Conectada

PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

PNE – Plano Nacional de Educação

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 A GARANTIA DOS DIREITOS SOCIAIS E A SUA PROTEÇÃO NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO	14
2.1 ASPECTOS HISTÓRICOS	14
2.2 A PERSPECTIVA OBJETIVA E SUBJETIVA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS	18
2.2.1 Considerações preliminares.....	18
2.2.2 A perspectiva jurídico-objetiva dos direitos fundamentais	18
2.2.3 A perspectiva jurídico-subjetiva dos direitos fundamentais	22
2.3 A EFICÁCIA E O CARÁTER PRESTACIONAL DOS DIREITOS SOCIAIS	26
2.4 OS DIREITOS SOCIAIS COMO DIREITOS FUNDAMENTAIS NA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1988.....	29
3 POLÍTICAS PÚBLICAS, COVID-19 E O DIREITO À EDUCAÇÃO	33
3.1 ASPECTOS HISTÓRICOS E O CONCEITO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	33
3.2 A IMPORTÂNCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A EFETIVIDADE DO DIREITO À EDUCAÇÃO DURANTE A PANDEMIA.....	37
3.3 A PANDEMIA DE CORONAVÍRUS E UMA SOCIEDADE DESIGUAL	41
3.4 DOS DANOS AO DIREITO À EDUCAÇÃO PROVOCADOS PELA COVID-19	45
3.4.1 Aspectos normativos do Direito à Educação.....	45
3.4.2 Danos ao direito à educação provocados pela pandemia de COVID-19	48
4 ATUAÇÃO DO GOVERNO FEDERAL NA PROMOÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS.....	54
4.1 CONSIDERAÇÕES GERAIS ACERCA DA COMPETÊNCIA DA UNIÃO NA EDUCAÇÃO BÁSICA	54
4.2 PROVIDÊNCIAS ADOTADAS PELO GOVERNO FEDERAL NA EDUCAÇÃO BÁSICA DURANTE A PANDEMIA	56
4.3 CRÍTICAS À ATUAÇÃO DO GOVERNO FEDERAL DURANTE A PANDEMIA	61
4.4 CONSIDERAÇÕES ACERCA DA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS PELO GOVERNO FEDERAL	68
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	72
REFERÊNCIAS	77

1 INTRODUÇÃO

A pandemia da COVID-19, declarada como emergência de saúde pública de importância internacional pela Organização Mundial da Saúde no ano de 2020, provocou uma série de impactos em escala global, o que requereu esforços conjuntos da comunidade internacional com o fim traçar estratégias para o combate e enfrentamento da doença em razão do seu alto grau de transmissibilidade.

Uma das medidas recomendadas pela Organização Mundial da Saúde para reduzir a propagação do vírus e o contágio de um grande número de pessoas foi o distanciamento social, por meio do qual houve a suspensão ou interrupção das atividades cotidianas, com o isolamento dos indivíduos em suas casas, circunstância que gerou repercussões econômicas, sociais, culturais e políticas.

No Brasil, o distanciamento social pôde ser verificado em vários setores, inclusive na educação, com a suspensão das atividades presenciais de ensino em todo o país, no segmento público e privado e de educação básica e superior. A partir desse contexto, as indagações iniciais são: O Governo Federal atuou efetivamente na promoção de políticas públicas voltadas a proteger e concretizar o direito à educação durante a pandemia?

A escolha pela análise do Governo Federal se deu em razão da gravidade imposta pela crise sanitária e do papel central atribuído à União pela Constituição Federal de 1988, no art. 22, inciso XXIV, em conjunto com o art. 8º, §1º da Lei n. 9.394/1996, de Diretrizes e Bases da Educação, em que determina à União Federal o dever de coordenação da política nacional da educação e a articulação nos diferentes níveis e sistemas educacionais.

Embora a Lei n. 9.394/1996, no art. 8º, tenha estabelecido a organização da educação nacional em regime de colaboração com os entes federativos, no presente estudo será analisado o desempenho do Governo Federal na promoção de políticas públicas voltadas ao atendimento da educação básica, considerada dever do Estado pela Constituição Federal, e que abrange o ensino infantil, fundamental e médio.

As questões norteadoras do presente estudo compreendem uma análise acerca do que são os direitos sociais, a sua proteção no ordenamento jurídico e como se faz necessária uma atuação governamental voltada à concretização dos direitos sociais por meio da implantação de políticas públicas. Ainda, busca-se analisar como a pandemia da COVID-19 impactou a o direito à educação, em especial na educação básica, com cerca de 48 milhões de alunos.

Como primeira hipótese compreendida nesta pesquisa tem-se que a pandemia provocou um aumento na desigualdade educacional, impactando de forma incisiva as pessoas em situação de vulnerabilidade socioeconômica, fruto de uma desigualdade estrutural na sociedade brasileira e agravada com a redução dos recursos orçamentários destinados à educação na última década, o que trouxe dificuldades na implantação de metodologias de aprendizagem para o ensino remoto.

O presente estudo trata-se de um estudo empírico, com a análise de fontes bibliográficas e documentais. Para tanto, utiliza-se a técnica de pesquisa bibliográfica como principal instrumento de revisão de literatura e da estruturação dos argumentos teóricos relacionados aos direitos sociais e a relação entre políticas públicas e direito, com a consulta a livros, artigos científicos, trabalhos acadêmicos e posicionamentos de organismos nacionais e internacionais sobre o tema.

Para identificar as ações propostas pelo Governo Federal durante a pandemia foi realizada consulta e análise de dados a partir do sítio eletrônico do MEC, do Comitê Operativo de Emergência do MEC, da Secretaria da Educação Básica e outros endereços eletrônicos vinculados ao Governo Federal. Ademais, foi realizada consulta a fontes secundárias produzidas por entidades nacionais da sociedade civil e internacionais como referencial teórico para o mapeamento dos danos causados ao direito à educação e o estudo das medidas adotadas pelo Governo Federal, além de fontes jornalísticas sobre o tema.

O capítulo seguinte da presente pesquisa tratará sobre os direitos fundamentais em uma perspectiva geral, com as considerações gerais acerca do seu surgimento e evolução na doutrina constitucional. Em seguida, serão analisadas as principais características dos direitos fundamentais sociais, a perspectiva objetiva e subjetiva, a eficácia e o caráter prestacional atribuído aos direitos sociais, bem como a positivação dos direitos sociais na Constituição Federal de 1988, ocasião na qual serão tratados os fundamentos e objetivos da República, em especial o princípio da dignidade humana, e a sua relação com o Estado de bem-estar esculpido pelo constituinte.

No terceiro capítulo serão apresentados os aspectos históricos e o conceito de políticas públicas, com um recorte acerca da sua importância para o Direito não apenas por ser o veículo pelo qual são concretizadas as disposições constitucionais prestacionais, mas pela sua importância como mecanismo necessário ao cumprimento dos objetivos estabelecidos no art. 3º da CRFB/88 e essencial na redução das desigualdades impostas ao Estado brasileiro pela pandemia da COVID-19. Igualmente, será empreendida uma análise acerca do impacto da

crise sanitária no Brasil, considerando o contexto de desigualdade estrutural presente no país, especialmente no direito à educação, ocasião na qual será estudado o panorama geral desse direito no ordenamento jurídico pátrio e as consequências da pandemia para a educação básica.

No quarto capítulo do estudo pretende-se analisar a atuação do Governo Federal na educação básica, com o fim de identificar se houve a promoção de ações voltadas a mitigar os efeitos da pandemia na educação e se as referidas providências podem ser caracterizadas como políticas públicas, conforme apresentado em momento anterior. Para tanto, será traçado um panorama geral da competência do Governo Federal na educação básica, o levantamento das medidas adotadas pelo ente federal na educação básica durante a pandemia, a análise crítica ao desempenho do Poder Executivo Federal efetuada por organizações da sociedade civil e organismos internacionais e, finalmente, a consideração das ações adotadas como políticas públicas e a sua capacidade na redução da desigualdade.

Por fim, no último capítulo do estudo serão apresentadas as considerações finais da pesquisa, na qual será efetuada uma revisão do conteúdo abordado no presente trabalho e como a realização de políticas públicas se coaduna com a redução da desigualdade e das consequências impostas pela pandemia para o fim de concretizar o direito à educação.

2 A GARANTIA DOS DIREITOS SOCIAIS E A SUA PROTEÇÃO NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

De início, para uma melhor compreensão do tema, faz-se necessário delinear o contexto histórico do surgimento dos direitos fundamentais, notadamente dos direitos sociais, suas características e inserção na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Conforme se extrai da introdução, esta monografia tem como escopo o estudo do impacto da pandemia da COVID-19 nos direitos sociais à educação, bem como o confronto, dentro da proposta metodológica escolhida, da produção de possíveis políticas públicas pelo Governo Federal com a correção das distorções provocadas pela pandemia, como o aumento da desigualdade social. Assim, a contextualização do caráter especial dos direitos sociais se demonstra útil na medida em que permite compreender a relevância do desenvolvimento de políticas públicas voltadas a dar-lhes efetividade.

2.1 ASPECTOS HISTÓRICOS

Os direitos fundamentais decorrem de uma elaboração jurídica histórica e são voltados à proteção dos seres humanos e constituem-se como o conjunto de direitos reconhecidos e positivados no ordenamento jurídico constitucional de determinado Estado (SARLET, 2017, p. 303).

Normalmente associados à aferição de legitimidade dos poderes presentes em uma sociedade, como o político e o social, fato é que os direitos fundamentais possuem íntima relação com a democracia ao compor os parâmetros que permitem a verificação do seu grau de desenvolvimento (CUNHA JÚNIOR, 2015, p. 447).

Embora atualmente os direitos fundamentais possuam uma teoria geral própria e forneçam as orientações axiológicas da atuação do Estado, com caráter vinculante obrigatório, objetivando a redução da discricionariedade de todos aqueles investidos de poder, com a imposição de deveres de abstenção e atuação (CUNHA JÚNIOR, 2015, p. 448), a sua evolução foi observada ao longo do tempo (BEZERRA, 2016, p.264).

Nesse sentido, costuma-se convencionar que o nascimento da teoria dos direitos fundamentais coincide com o surgimento do Estado Constitucional no final do século XVIII, no qual residem, simultaneamente, o reconhecimento e proteção do princípio da dignidade da pessoa humana e a limitação do poder estatal (SARLET, 2015, p. 36).

Outrossim, Ingo Sarlet (2015, p. 38) afirma que embora a concepção de direitos fundamentais seja uma noção moderna, os direitos pertencentes à teoria remontam à Antiguidade, com raízes na filosofia clássica, como a dignidade humana, liberdade e igualdade.

Assim, foi somente a partir do século XVI, com o jusnaturalismo, que houve o surgimento das primeiras concepções a respeito de direitos naturais dos sujeitos, cujo avanço foi observado ao longo dos séculos seguintes e culminou nas contribuições doutrinárias formuladas por John Locke, Jean-Jacques Rousseau e Immanuel Kant (SARLET, 2015, p. 39).

As referidas teorias, resumidamente, afirmavam a submissão da autoridade estatal ao direito natural, o direito à autodeterminação, à tolerância religiosa, bem como consagravam o direito à liberdade como natural por excelência, cuja limitação deve acontecer apenas no campo da própria liberdade dos outros indivíduos (SARLET, 2015, p. 39).

A doutrina constitucional conjuga o estudo da evolução dos direitos fundamentais ao exame das declarações de direitos que, conforme explica J. H. Meirelles Teixeira (*apud* CUNHA JÚNIOR, 2015, p. 467) consistem “na expressão mais elevada da crença na existência desses direitos, e na sua natureza de bens anteriores e superiores ao Estado, como corolários que são da própria essência da personalidade humana”.

Nesse sentido, embora a dogmática constitucional tenha avançado ao longo do tempo, remonta-se à *Magna Charta Libertatum*, pacto firmado em 1215 na Inglaterra, a inauguração do reconhecimento de alguns direitos dos indivíduos, tais como liberdade de locomoção e garantia da propriedade, conforme explica Sarlet (2015, p. 41).

Em seguida, diversos documentos foram responsáveis por uma contínua e progressiva evolução da teoria dos direitos fundamentais, como as Declarações de Direitos da Inglaterra (*Petition of Rights*), firmada pelo Rei Carlos I em 1628, o Ato de *Habeas Corpus* (*Habeas Corpus Act*), subscrito pelo Rei Carlos II no ano de 1689, e a Declaração de Direitos (*Bill of Rights*), de 1689, promulgada pelo Parlamento inglês na ocasião da Revolução Gloriosa de 1688 (SARLET, 2015, p. 42).

Em todas as Declarações foi possível observar o reconhecimento de direitos e liberdades que foram atribuídos aos cidadãos ingleses, não só com a intenção de firmar os direitos de liberdades legais, mas, igualmente, a instituir o que viria a ser reconhecido como separação de poderes e a limitação da monarquia absolutista (CUNHA JÚNIOR, 2017, 468).

Sucessivamente, após a ocorrência de diversos eventos históricos, como a Revolução Francesa e a independência das colônias inglesas no atual território dos Estados Unidos, é que nasceram as declarações que marcaram o efeito de transição de liberdades outorgadas legalmente para o nascimento de uma teoria dos direitos fundamentais constitucionalmente estabelecida: A Declaração do Bom Povo da Virgínia, em 1776, em seguida, a Declaração Francesa dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789 (SARLET, 2015, p. 43).

Assim é que, a partir do seu reconhecimento no ordenamento jurídico positivo dos Estados, os direitos fundamentais passaram por uma série de transformações com o objetivo de refinar a sua teoria e passou a atingir tanto o conteúdo como a titularidade, eficácia e efetivação desses direitos, em um processo de mutação histórica, conforme entendimento de Pérez Luño (*apud* SARLET 2015, p. 45).

Outrossim, para entender o processo de modificação dos direitos fundamentais, a doutrina constitucionalista buscou nomear esse percurso através da chamada “gerações” ou “dimensões” de direitos, com a identificação, a princípio dos direitos de primeira, segunda e terceira geração (CUNHA JÚNIOR, p. 485).

Por conseguinte, observa-se que o processo de construção e elaboração dos direitos fundamentais representa a mutação e evolução histórica das sociedades modernas, cuja dinâmica reflete no tempo e no espaço em um processo de contínua modificação do conteúdo desses direitos, em especial objetivando o controle do poder exercido pelo Estado, bem como a conquista de direitos e a sua oponibilidade em face do Estado (BEZERRA, 2016, p. 263).

Desse modo, conforme Bezerra (2016, p. 264), a evolução dos direitos fundamentais abarca, ao menos, o aparecimento de três gerações de direitos, simultaneamente, com espectros específicos de proteção e reflete os ideais de liberdade, igualdade e fraternidade da Revolução Francesa do século XVIII.

Bezerra (2016, p. 265) acrescenta que o sistema de proteção dos direitos fundamentais é resultado de uma evolução paulatina tanto no que se refere ao conteúdo do direito, sobretudo quando ele sofre as influências da sociedade e tem a sua essência modificada por ela, com o objetivo de se ajustar a um novo modelo, seja pelo surgimento de novos direitos, com um novo espectro de proteção, que se agregam à geração antecedente.

Assim, os direitos sociais, objeto de estudo do presente trabalho, caracterizam-se, de acordo com a dogmática constitucional, como direitos de segunda dimensão ou geração, e surgiram após as transformações do Estado Liberal cujo advento da Primeira Guerra Mundial

funcionou como um catalisador das mudanças exigidas pelo corpo social (CUNHA JÚNIOR, 2015, p. 489).

Tal circunstância ocorreu, sobretudo, em razão do caráter liberal-burguês que dominou a chamada primeira fase da geração de direitos, concebidos como direitos do indivíduo frente ao Estado e que deste exigia-se uma postura negativa, de não intervenção. À época foram consagrados os direitos à vida, à liberdade, à igualdade e propriedade, bem como certas garantias processuais, na forma do devido processo legal e do *habeas corpus* (SARLET, 2015, p. 47).

Não obstante certos direitos tenham sido reconhecidos, como o Estado moderno teve o seu fundamento no pensamento liberal-burguês do século XVIII, no qual havia o intento de construção de um Estado mínimo, voltado a garantir as liberdades individuais, na ocasião em que os impactos dos problemas sociais e econômicos se mostraram pujantes passou-se a demandar do Estado uma conduta ativa, de bem-estar, voltada a realizar a justiça social (CUNHA JÚNIOR, p. 489).

Desse modo, a segunda geração de direitos marcou a transição de um Estado Liberal, mínimo, para uma concepção de Estado fundado no Bem-Estar Social (PANSIERI, 2019, p. 30-31), no qual a cooperação social permite o acesso a uma vida melhor para todos em lugar de depender apenas de si mesmo (RAWLS, 2000 p. 04).

Por conseguinte, para uma adequada tutela e concretização dos direitos sociais, passou-se a exigir dos poderes públicos uma atuação permanente para desenvolver programas e políticas sociais voltadas ao seu atendimento (SARLET, 2015, p. 47-48) e em observância aos interesses e necessidades dos cidadãos (SANTOS; PARMEGIANE, 2021, p. 145).

Esse Estado ficou conhecido como o Estado Social, o qual, nas palavras de Sarlet (2001, p. 3-4) tem como característica a intervenção do Estado na atividade econômica com o fim de assegurar aos indivíduos “um mínimo de igualdade material e liberdade real na vida em sociedade, bem como a garantia de condições mínimas para uma existência digna”.

De tal modo, o traço distintivo dos direitos sociais, ou de segunda geração, é a dimensão positiva atribuída ao atuar estatal, na forma de prestações, garantidora não apenas de uma adequada fruição de direitos individuais, mas “um direito de participar do bem-estar social”, conforme entende Celso Lafer, (*apud* SARLET, 2015, p. 47).

Do exposto, conclui-se que os direitos pertencentes à segunda geração, na ocasião do seu surgimento, buscaram trazer densidade ao princípio da justiça social (SARLET, 2015, p. 48) com o objetivo de realizar um bem-estar social a nível qualitativo como um meio para garantir a harmonia do convívio humano por meio de um agir estatal (BEZERRA, 2016, p. 265-266) através de prestações materiais ou fáticas e a prestações normativas ou jurídicas (SANTOS; PARMEGIANE, 2021, p. 146).

2.2 A PERSPECTIVA¹ OBJETIVA E SUBJETIVA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

2.2.1 Considerações preliminares

Busca-se nesse tópico fomentar um debate acerca do conteúdo e efetivação dos Direitos Fundamentais com enfoque nos Direitos Sociais a partir de duas categorias: a dos direitos subjetivos e a dos direitos objetivos de um grupamento social.

Nesse sentido, para dar início à discussão, Konrad Hesse (*apud* SARLET, 2015, p. 147), buscou situar a dupla perspectiva que os direitos fundamentais possuem, em razão de assumirem tanto um caráter subjetivo, como direitos individuais, quanto uma faceta mais objetiva, que se revela nos objetivos fundamentais de uma comunidade.

2.2.2 A perspectiva jurídico-objetiva dos direitos fundamentais

Embora os primeiros traços da discussão teórica acerca dos direitos fundamentais em sua perspectiva objetiva possam ser encontrados na doutrina constitucional do primeiro pós-guerra, foi com o advento da Lei Fundamental de 1949 que houve um impulso nesse sentido (SARLET, 2015, p. 149).

Com a influência do texto de 1949, Sarlet (2015, p. 149) destacou a decisão da Corte Federal Constitucional da Alemanha no caso *Lüth*, a qual entendeu que os direitos fundamentais não são apenas direitos subjetivos de defesa do indivíduo opostos contra atos do poder público, mas apresentam-se como “decisões valorativas de natureza jurídico-objetiva da Constituição, com eficácia em todo ordenamento jurídico e que fornecem diretrizes para os órgãos legislativos judiciários e executivos”.

¹ Nesta monografia será utilizada a terminologia perspectiva para tratar dos aspectos objetivos e subjetivos dos direitos fundamentais, na mesma linha adotada por Ingo Wolfgang Sarlet, em detrimento da expressão dimensão, utilizada neste estudo para falar sobre a evolução dos direitos fundamentais em gerações.

De acordo com Perez Luño, (*apud* PANSIERI, 2019, p. 42), os direitos fundamentais passaram a representar um conjunto de valores objetivos básicos e fins aos quais as ações positivas dos poderes públicos deveriam se guiar, em lugar de apenas representar garantias negativas dos interesses individuais.

Desse modo, os direitos fundamentais em sua perspectiva objetiva, segundo Miguel Presno Linera, atuam não propriamente como princípios e garantias nas relações entre o Estado e indivíduos, mas transformam-se em princípios superiores do ordenamento jurídico-constitucional considerado em seu conjunto, na condição de componentes que estruturam a ordem jurídica (*apud* SARLET, 2015, p. 149).

Não é outro o entendimento de Pansieri (2019, p. 42), que defende uma visão dos direitos fundamentais não apenas “do ponto de vista dos indivíduos, como faculdade e poderes inerentes aos seus titulares: antes tais Direitos valem como garantidores da comunidade, como valores ou fins a serem seguidos”.

Sarlet (2015, p. 150) afirma que a face objetiva dos direitos fundamentais não se constitui o “reverso da medalha” da perspectiva subjetiva. Em verdade, significa que às normas que preveem direitos subjetivos é atribuída função autônoma, que transcende a perspectiva subjetiva, com o reconhecimento de conteúdos normativos e, desse modo, de funções distintas aos direitos fundamentais.

Paulo Bonavides (2011, p. 568) afirma que, se na primeira geração os direitos fundamentais tinham como escopo apenas estabelecer as garantias fundamentais de liberdade, a partir da segunda geração os referidos direitos passaram a compreender, além das garantias mencionadas, os critérios objetivos de valores, bem como os princípios basilares que servem como base para a Constituição, com o fim de unificar e trazer congruência para as suas regras.

Com a introdução dos direitos de segunda dimensão, cresceu o pensamento de que tais estes representam uma ordem de valores, compondo uma unidade de ordenação valorativa, e forneceu um novo sentido para os princípios de igualdade e liberdade, afastando-se de uma perspectiva que demanda tratamento semelhante e uniforme, para assumir uma dimensão objetiva de garantia contra atos de arbítrio do Estado (BONAVIDES, 2011, p. 568-569).

Desse modo, a dimensão objetiva dos direitos fundamentais divide-se em dimensão valorativa ou funcional, cujo teor axiológico voltado é a ideia de comunidade e tem o fim de preencher o conteúdo de sentido dos Direitos Fundamentais, e a dimensão jurídica estrutural (PANSIERI, 2019, p. 42).

A evolução dos direitos fundamentais objetiva a discussão acerca da titularidade dos referidos direitos, cuja ideia de comunidade busca não só afirmar a liberdade como um valor social, mas a contrapartida de impor aos poderes públicos o dever de assegurar e respeitar a autonomia individual, cuja nova atribuição valorativa é a solidariedade, consagrada na responsabilidade comunitária dos indivíduos. (PANSIERI, 2019, p. 43).

Em outras palavras, a dimensão objetiva valorativa busca, além de negar o caráter absoluto dos direitos individuais, também garanti-los em favor da comunidade, visto que, para promover o alcance da sua validade jurídica, o exercício dos direitos subjetivos individuais encontra-se condicionado pelo reconhecimento da comunidade, não apenas por seus titulares (PANSIERI, 2019, p. 42).

Nesse contexto, Sarlet (2015, p. 152) defende que, em sua dimensão objetiva, todos os direitos fundamentais são sempre, igualmente, direitos transindividuais; e apenas assim é possível legitimar as restrições aos direitos subjetivos individuais com base no interesse comunitário prevalente, bem como contribuir para a limitação do conteúdo e do alcance dos direitos fundamentais, com a preservação do seu núcleo essencial.

A perspectiva jurídico-objetiva dos direitos fundamentais em sua faceta valorativa possui outro desdobramento que se traduz na eficácia dirigente que estes direitos desencadeiam sobre os órgãos estatais, traduzido nos deveres de proteção do Estado (SARLET, 2015, p. 152).

Isto significa dizer que tais direitos fundamentais contêm uma ordem dirigida ao Estado, no sentido de que incumbe aos entes governamentais, como os poderes executivo, legislativo e judiciário, a obrigação permanente de concretização e realização dos direitos fundamentais (SARLET, 2015, p. 152).

Assim, a perspectiva jurídico-objetiva valorativa se mostra importante na definição do conteúdo dos direitos e não concorre com a dimensão subjetiva. Igualmente, é a perspectiva subjetiva que fornece o conteúdo essencial desses direitos, os quais deverão manter o seu núcleo essencial quando em colisão quando valores comunitários (PANSIERI, 2019, p. 45).

No que se refere à categoria jurídico-objetiva estrutural, esta se apresenta como uma estrutura produtora de efeitos jurídicos e, de acordo Pansieri (2019, p. 45), surge como um complemento-representante da perspectiva subjetiva, visto que os efeitos produzidos pelas normas constitucionais “muitas vezes reconhecem apenas obrigações e deveres ao Estado, sem correspondente atribuição de direitos aos indivíduos”.

Para que se tenha uma concepção jurídico-objetiva estrutural é preciso que se construa uma visão jurídico-subjetiva fundada na dignidade humana, lido como autonomia ética das pessoas humanas, ou seja, um conjunto de valores que não é escrito pela sociedade, mas pelo texto constitucional, sendo, portanto, necessário que haja um conteúdo objetivo axiológico que atribua conteúdo aos direitos fundamentais. (PANSIERI, 2019, p. 45).

Assim, a perspectiva jurídico-objetiva apresenta uma eficácia irradiante ou efeito de irradiação dos direitos fundamentais, porque, na condição de direito objetivo, fornece impulsos e diretrizes para a aplicação e interpretação da legislação infraconstitucional, salientando-se a necessidade de uma interpretação conforme os direitos fundamentais (SARLET, 2015, p. 153).

Outrossim, neste tópico, no que se refere a uma terceira função vinculada à dimensão objetiva dos direitos fundamentais, encontra-se a designada função organizatória e procedimental, que se mostra como parâmetros para a criação e constituição de organizações estatais e para o procedimento (SARLET, 2015, p. 156).

Desse modo, a partir do conteúdo das normas de direitos fundamentais é possível extrair consequências não só para a devida aplicação e interpretação das normas de procedimento, mas para uma adequada formatação do direito organizacional e procedimental que busque auxiliar na efetivação da proteção aos direitos fundamentais, notadamente evitar a redução e efetuar a manutenção do seu núcleo material (SARLET, 2015, p. 156).

Assim, acerca da perspectiva jurídico-objetiva dos direitos fundamentais, de acordo com Sarlet (2015, p. 157) pode-se dizer que eles, além de uma condição de direitos subjetivos, possibilitaram o desenvolvimento de novos conteúdos que, independentemente de uma eventual possibilidade de subjetivação, assumem papel de extrema relevância e destaque na construção de um sistema eficaz e racional para a sua efetivação.

Desse modo, vislumbra-se a perspectiva jurídico-objetiva estrutural e valorativa dos direitos fundamentais, esta última apta a captar as mutações dos direitos fundamentais, não só derivadas da transição do modelo de Estado Liberal para o Social, como também pela conscientização da insuficiência de uma concepção dos direitos fundamentais como direitos subjetivos de defesa para a garantia de uma liberdade efetiva para todos (SARLET, 2015, p. 157).

A ideia de uma perspectiva jurídico-objetiva dos direitos fundamentais contribuiu não só para uma análise axiológica das normas constitucionais, com o fim de promover a noção de comunidade e solidariedade, cuja dimensão se mostra contraposta aos direitos individuais, mas, igualmente, para orientar a conduta do Estado, seja na produção, aplicação e interpretação das normas conforme a Constituição, bem como na proteção dos direitos fundadas nos deveres de proteção do Estado.

2.2.3 A perspectiva jurídico-subjetiva dos direitos fundamentais

A construção em torno do conceito “subjetivo” como referido aos direitos fundamentais não é pacífica na doutrina constitucional, notadamente em face da polissignificatividade do termo e das diversas conceituações que lhe foram atribuídas ao longo do tempo, conforme explicação de Sarlet (2015, p. 157-158).

De início, faz-se necessário afirmar que, neste estudo, os direitos subjetivos não serão analisados sob a utilização da expressão “direito público subjetivo”, por não se mostrar em conformidade com a realidade constitucional brasileira, uma vez que, por ter sofrido influência francesa em sua formação, relaciona-se a uma concepção dos direitos fundamentais como direitos de defesa do indivíduo contra o Estado (SARLET, 2015, p. 158).

Nesse sentido, DANTAS (2011, p. 334) afirma que a teoria dos direitos subjetivos, embora seja uma construção consubstanciada basicamente em construções de civilistas, é uma categoria que ultrapassa o direito civil e deve ser desenvolvido por uma teoria do direito, notadamente em virtude de uma má adequação quando estudada no direito público por normalmente vincular-se “à exigibilidade de prestações de cunho patrimonial, que são economicamente apreciáveis e que pertencem ao comércio privado”.

É importante destacar que, quando a norma de direito fundamental assume caráter de direito negativo, de defesa, a doutrina constitucional entende com mais facilidade o seu caráter subjetivo, em razão do titular poder exigir de forma imediata que o Estado se abstenha de intervir em sua esfera de atuação privada (SANTOS; PARMEGIANE, 2021, p. 153).

Por outro ângulo, quando se trata da dimensão positiva dos direitos fundamentais, isto é, os direitos de segunda dimensão, é que se observa uma maior discussão doutrinária, em razão do questionamento posto pelos juristas sobre a possibilidade de que o titular exija do Estado a efetivação de determinada prestação que tem na norma constitucional o seu conteúdo (SANTOS; PARMEGIANE, 2021, p. 153).

Assim, os juristas discutem se é possível o reconhecimento de um direito subjetivo individual ao particular com base em uma norma de direito fundamental de segunda geração sem que haja disposição legislativa sobre a matéria, ou seja, se é possível exigir judicialmente do Estado uma determinada prestação de conteúdo material (SANTOS; PARMEGIANE, 2021, p. 153).

Em geral, quando parte da doutrina constitucional refere-se aos direitos fundamentais como direitos subjetivos, entende-se que ao titular de um direito fundamental é dada a possibilidade de impor judicialmente os seus interesses juridicamente tutelados perante o destinatário (obrigado). Portanto, o direito subjetivo vinculado a uma norma de direito fundamental se apresenta por meio de uma relação trilateral, formada entre o titular, o objeto e o destinatário do direito (SARLET, 2015, p. 158).

Em digressão sobre o tema, Miguel Calmon Dantas (2011, p. 335) esclarece que os direitos subjetivos normalmente estão associados à aptidão atribuída ao titular de exigir o cumprimento de determinada conduta, associando-se, de tal modo, a um poder jurídico e a um dever de fazer, não fazer ou dar.

De acordo com os ensinamentos de Ingo Sarlet (2015, p. 158) é possível realizar uma análise ampla dos direitos fundamentais como direitos subjetivos, a qual encontra diversas possibilidades no que se refere ao objeto do direito subjetivo fundamental e se vincula aos seguintes fatores:

[...] a) o espaço de liberdade da pessoa individual não se encontra garantido de maneira uniforme; b) a existência de inequívocas distinções no que tange ao grau de exigibilidade dos direitos individualmente considerados, de modo especial, em se considerando os direitos a prestações sociais materiais; c) os direitos fundamentais constituem posições jurídicas complexas, no sentido de poderem conter direitos, liberdades, pretensões e poderes da mais diversa natureza e até mesmo pelo fato de poderem dirigir-se contra diferentes destinatários.

Pansieri (2019, p. 57) afirma que não são apenas aos direitos fundamentais de primeira geração que podem ser atribuídos o teor de subjetividade. Em verdade, todos os direitos fundamentais são dotados de caráter subjetivo, sendo a diferença entre eles, além do modo como foram positivados, o seu nível de exigibilidade.

Robert Alexy, (*apud* PANSIERI, 2019, p. 57), sustenta haver um tripé de fatores para que as posições fundamentais possam integrar um direito fundamental subjetivo: direitos a qualquer coisa, liberdades e os poderes.² Portanto, o nível de subjetividade dos direitos fundamentais está, em muitos casos, relacionado ao nível de normatividade de cada direito, ou seja, que determinará o seu grau de exigibilidade (PANSIERI, 2019, p. 57).

Assim como explica Sarlet (2015, p. 160), quando, no espectro da perspectiva subjetiva se fala em direitos fundamentais subjetivos, há uma referência à possibilidade que tem o seu titular, pessoa individual ou o ente coletivo a quem é vinculado, de fazer valer judicialmente os poderes, as liberdades ou mesmo a ação ou ações negativas ou positivas que lhe foram atribuídas pela norma consagradora do direito fundamental em questão.

Sarlet (2015, p. 160) defende que há uma presunção de prevalência em favor da perspectiva jurídico-subjetiva com base na finalidade precípua dos direitos fundamentais, porque mesmo aqueles que se referem a uma coletividade buscam a proteção do indivíduo e não da coletividade, e porque a perspectiva objetiva consiste, em primeiro plano, em uma espécie de reforço da proteção jurídica dos direitos subjetivos.

No mesmo sentido, denominado por Alexy como argumento da otimização, tem-se o caráter principiológico dos direitos fundamentais, com destaque para o fato de que o reconhecimento de um direito subjetivo quer dizer um maior grau de realização do que a previsão de obrigações de cunho meramente objetivo (SARLET, 2015, p. 161).

Em se tratando de direitos subjetivos, há dissenso doutrinário acerca da exigibilidade dos direitos fundamentais sociais em face dos poderes públicos, haja vista a classificação das normas de direitos sociais como normas programáticas, segundo alguns doutrinadores (SANTOS; PARMEGIANE, 2021, p. 154).

José Afonso da Silva (2012, p. 134), em lição sobre o tema, afirmou que o embate entre o Estado Liberal e o Estado Social repercutiu nos textos das constituições contemporâneas, com seus princípios de direitos econômicos e sociais, e passou a abrigar um plexo de disposições relativas tanto aos direitos dos trabalhadores como à estrutura econômica e ao estatuto dos cidadãos.

² Os direitos a qualquer coisa englobam os direitos a ações negativas e positivas do Estado e/ou particulares, no qual se destacam os direitos de defesa e os direitos a prestações. As liberdades, por sua vez, possuem o sentido de negação de exigências e proibições, ao passo em que os poderes representam as competências ou autorizações (SARLET, 2015, p. 159).

Nesse sentido, Silva (2012, p. 134) sustenta que os fins e programas de ação futura no sentido de uma orientação social democrática, previsto nos textos constitucionais contemporâneos, muitas vezes são minuciosos e podem assumir grande imprecisão em seu enunciado e comumente são traduzidos apenas em princípio, como esquemas genéricos, simples programas a serem desenvolvidos ulteriormente pela atividade do Poder Legislativo.

Por conseguinte, Silva (2012, p. 137) afirma que as normas programáticas são as normas constitucionais por meio das quais o constituinte limitou-se a traçar os princípios para serem cumpridos pelos órgãos constitucionais (legislativos, executivos, jurisdicionais e administrativos) com o objetivo de realizar os fins sociais do Estado.

De acordo com a doutrina, as normas programáticas não proporcionam direito subjetivo aos cidadãos, desse modo, não seria possível exigir judicialmente a realização do programa neles definido, haja vista apenas a estipulação de fins genéricos a serem observados pelo Estado, sem que eles sejam vinculados a nenhuma conduta específica (SANTOS; PARMEGIANE, 2021, p. 154; *apud* BARROSO, 2000, p. 118).

No entanto, é importante ressaltar a diferença entre direitos fundamentais sociais e normas programáticas. De acordo com José Carlos Vasconcellos dos Reis Santos (*apud* SANTOS; PARMEGIANE, 2021, p. 155), a diferença crucial entre as duas normas encontra-se no objeto, porque, enquanto as normas programáticas determinam ao Estado o cumprimento de um fim específico, os direitos fundamentais sociais atribuem direito subjetivo aos seus titulares.

Embora algumas normas de direitos fundamentais sociais atuem de forma heterogênea no ordenamento jurídico, seja como regra, determinando comportamentos a serem adotados pelo Poder Público ou como princípio, e em caso de colisão podem sofrer ponderação, não se pode atribuí-las caráter programático, sem que seja possível responsabilizar o Estado pela ausência de promoção. Se assim fosse feito, as normas de direitos fundamentais sociais não passariam de meras cartas de intenção (SANTOS; PARMEGIANE, 2021, p. 155-156).

Portanto, parte da doutrina entende que aos direitos fundamentais sociais é outorgado o caráter de direito subjetivo prestacional e que estes assumem um papel de suma importância na comunidade e na integração do bem comum, de sorte que a equiparação de normas programáticas aos direitos sociais não se mostra a mais acertada (SANTOS; PARMEGIANE, 2021, p. 155).

Nesse contexto, o presente estudo busca discutir, entre outros assuntos, os direitos sociais, e no corrente tópico reside a ideia de direitos subjetivos fundamentais, os quais abrigam os direitos sociais, cuja titularidade pode ser individual ou coletiva e tem como destinatário o Estado ou o particular, objetivando a satisfação do conteúdo previsto na norma constitucional com o poder de exigir judicialmente o direito tutelado.

2.3 A EFICÁCIA E O CARÁTER PRESTACIONAL DOS DIREITOS SOCIAIS

Conforme tratado no item 2.1, o Estado assumiu um caráter social, devidamente reconhecido na esfera constitucional dos países soberanos. No entanto, para alguns doutrinadores, a exigência de prestações fáticas advindas do Estado para a concretização dos direitos sociais suscitou discussões acerca da sua eficácia (CUNHA JÚNIOR, 2015, p. 493).

Por esse motivo, a doutrina costuma afirmar que o conflito concernente aos direitos sociais direciona-se a sua efetivação, ou seja, a uma realização, no plano fático, das prestações que compõem o núcleo dos direitos circunscritos nessa dimensão prestacional (CUNHA JÚNIOR, 2015, p. 494).

A esse respeito, Miguel Calmon Dantas (2011, p. 166) ressalta que, como a teoria dos direitos fundamentais teve o seu surgimento sob a égide da ideologia liberal, este fenômeno deu origem a certos preconceitos que têm se mostrado como obstáculos à evolução em torno da exata compreensão do rol de direitos fundamentais, bem como da contínua atribuição de caráter secundário aos direitos sociais.

Nesse sentido, ao considerar a distinção entre os direitos de defesa e os direitos a prestações, observa-se que os direitos de defesa não encontram obstáculos no que diz respeito a sua aplicabilidade, visto que, no geral, referem-se a um comportamento omissivo do Estado ou do particular frente a sua realização (SANTOS; PARMEGIANE, 2021, p. 158).

Assim, a aplicabilidade imediata e a plena eficácia desses direitos encontram justificativa no próprio fato de que as normas que o consagram e consolidam recebeu do constituinte a força normativa necessária e a independência de atuação legislativa para a sua concretização (SANTOS; PARMEGIANE, 2021, p. 158).

Ingo Sarlet (2015, p. 288), afirma que os direitos de defesa são direitos subjetivos individuais e revestem-se de presunção em favor da aplicabilidade imediata e a máxima eficácia possível. Robert Alexy, (*apud* SARLET, 2015, p. 288) sustenta que os direitos de

defesa na perspectiva jurídico-subjetiva dividem-se em três categorias³, sendo outorgado ao titular do direito a possibilidade de não gozar ou fruir da posição fundamental assegurada, em razão do seu caráter não impositivo.

Lado outro, quando se refere aos direitos fundamentais a prestações, que têm como objetivo uma conduta positiva por parte do destinatário, consistente na prestação de natureza fática ou normativa, há questionamentos acerca da sua aplicabilidade e aptidão para desencadear efeitos, em razão da exigência de prestações materiais para a sua efetivação, o que esbarra na questão orçamentária do Estado (SARLET, 2015, p. 288).

Isso porque os direitos sociais encontram-se atrelados à ideia de concretização da igualdade material, que tem como pressuposto a adoção de não medidas uniformes para todos, mas que sejam suficientemente capazes de criar um sistema equânime de oportunidades e de liberdade-igualdade (PANSIERI, 2019, p. 120)

Tal circunstância decorre do contexto histórico relacionado à origem do princípio da igualdade visto sob a ótica material, como uma resposta ao esvaziamento do modelo do Estado Liberal e uma nova visão comunitária de sociedade e de novo posicionamento do Estado perante a sociedade (PANSIERI, 2019, p. 120).

Assim, para Sarlet (2015, p. 289), destacam-se algumas questões relativas à eficácia desses direitos, como em qual medida os direitos prestacionais possuem condições de, com base no art. 5º, §1º da CRFB/88, serem diretamente aplicáveis e gerarem plena eficácia jurídica, quais são os efeitos jurídicos decorrentes da eficácia jurídico-normativa dos direitos prestacionais, se é possível deduzir dos direitos prestacionais um direito subjetivo individual à prestação estatal e, caso seja possível, em quais condições um direito subjetivo a prestações estatais poderá ser reconhecido.

Inicialmente, tomando como base o referencial teórico adotado no presente capítulo, Ingo Wolfgang Sarlet (2015, p. 289), constata-se que os direitos sociais, e, portanto os direitos a prestações são autênticos direitos fundamentais, constituindo direito aplicável de modo imediato nos termos do art. 5º, §1º da CRFB/88, que atribui aplicação imediata às normas definidoras de direitos e garantias fundamentais.

³ As categorias consistem no direito ao não impedimento de ações por parte do titular do direito, o direito de não afetação de propriedades e situações do titular do direito, bem como o direito a não eliminação de posições jurídicas (SARLET, 2015, p. 288).

Portanto, por menor que seja a sua densidade normativa ao nível constitucional, os direitos prestacionais estarão aptos a gerar um mínimo de efeitos jurídicos sendo, na medida da sua aptidão, diretamente aplicáveis. Por sua vez, o quanto de eficácia cada direito fundamental a prestações poderá desencadear dependerá de sua forma de positivação no texto da Constituição e das peculiaridades do seu objeto (SARLET, 2015, p. 289).

No que se refere à possibilidade de se reconhecer direitos subjetivos a prestações fáticas, há direitos sociais que apresentam natureza negativa, ou seja, de omissão do destinatário para que se realize o direito, como a liberdade de associação sindical ou a proibição de discriminação entre os trabalhadores (SANTOS; PARMEGIANE, 2021, p. 159).

No mesmo sentido, ressalta-se que há outros direitos fundamentais que englobam os direitos a prestação, cujo conteúdo da prestação não será dotado de definitividade, em razão das circunstâncias específicas de cada direito fundamental em exame, conforme lição de Santos; Parmegiane (2021, p. 159).⁴ Desse modo, afirma-se que os direitos sociais a prestações estão vinculados à tarefa de melhoria, distribuição e redistribuição dos recursos existentes (Sarlet, 2015, p. 292).

Outrossim, os direitos sociais reclamam prestações por parte do Estado, o que faz sobrelevar uma dimensão econômica ao seu derredor, visto que, por se tratar de direitos que requerem uma obrigação de fazer, busca-se a análise da efetiva disponibilidade do seu objeto, ou seja, se o destinatário do comando normativo possui condições de dispor da prestação pleiteada para cumprir a sua obrigação bem como do dever de dispor do Estado (SANTOS; PARMEGIANE, 2021, p. 159).

Em lição sobre o tema, Sarlet (2001, p. 20) afirma:

De qualquer modo, entendemos que a denominação de direitos fundamentais sociais encontra sua razão de ser na circunstância – comum aos direitos sociais prestacionais e aos direitos sociais de defesa – de que todos consideram o ser humano na sua situação concreta na ordem comunitária (social), objetivando, em princípio, a criação e garantia de uma igualdade e liberdade material (real), seja por meio de determinadas prestações materiais e normativas, seja pela proteção e manutenção do equilíbrio de forças na esfera das relações trabalhistas. Neste sentido, considerando os aspectos referidos, poderíamos conceituar os direitos fundamentais sociais [...] como direitos à libertação da opressão social e da necessidade.

⁴ A este respeito, Sarlet (2015, p. 291) afirma que os direitos sociais são direitos prestacionais em sentido estrito e constituem espécie do gênero direito a prestações.

Desse modo, percebe-se que a doutrina majoritária costuma atribuir aplicabilidade imediata aos direitos fundamentais sociais, no que pese as discussões acerca da necessidade de uma prestação estatal para que a norma seja eficaz em sua inteireza, constituindo-se os direitos prestacionais como subjetivos e sujeitos a uma tutela específica, bem como possibilidade de exigir a sua concretização judicialmente. Ademais, os direitos sociais possuem diversas formas de concretização e possuem caráter diverso, a depender de qual sentido estejam sendo observados, de sorte que não cabem em uma conceituação estanque, seja jurídica ou de políticas públicas.

2.4 OS DIREITOS SOCIAIS COMO DIREITOS FUNDAMENTAIS NA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1988

A CRFB/88 foi resultado da convocação da Assembleia Nacional Constituinte de 1987/1988, que se relacionou com a transição do regime ditatorial instaurado no Brasil em 1964 e o processo de discussão oportunizado pela “abertura política” e da redemocratização, de sorte que a sua instalação propiciou um ambiente oportuno para o debate acerca do que viria a ser o conteúdo da Constituição vigente (SARLET, 2001, p. 64).

Em razão do momento histórico em que foi promulgada, a CRFB/88 avançou no que diz respeito à consagração de direitos sociais, políticos e de nacionalidade, com uma proteção mais ampla do indivíduo, objetivando oferecer uma resposta ao período anterior no qual se verificou a supressão de direitos e liberdades em razão do regime militar de 1964 (BEZERRA, 2016, p. 266).

Por conseguinte, a CRFB/88 é considerada pela doutrina constitucionalista como um marco para a introdução do neoconstitucionalismo do Brasil, porque o diploma normativo abarca uma ampla proteção de direitos fundamentais e uma infinidade de princípios, com a assunção de compromissos, o maior de todos lastreado no cumprimento e proteção dos direitos fundamentais (BERGAMASCHI, 2020, p. 10).

Na história constitucional brasileira, os direitos sociais foram consagrados pela primeira vez na Constituição de 1934, em razão do constitucionalismo social difundido em razão da Constituição mexicana de 1917 e da Constituição de Weimer de 1919, tendo sido reconhecidos pelas constituições posteriores (CUNHA JÚNIOR, 2015, p. 605).

No entanto, foi somente com a CRFB/88 que houve um avanço significativo no que diz respeito aos direitos sociais, notadamente em razão de se localizar no título II do texto constitucional que trata dos direitos fundamentais. Com isso, o constituinte buscou não deixar

dúvida acerca da natureza dos mencionados direitos, consagrando-os como direitos fundamentais, com força normativa e vinculante, os quais atribuem prerrogativas aos titulares de exigir as prestações do Estado voltadas a sua garantia (CUNHA JÚNIOR, 2015, p. 605).

Destarte, as gerações dos direitos fundamentais foram incluídas no rol de proteção constitucional desde a Carta Magna de 1824, no qual o âmbito de proteção e reconhecimento de demais direitos se expandiu até culminar com a promulgação da CRFB/88, que busca consagrar a realização do ser humano, partindo-se do princípio da dignidade da pessoa humana através da defesa das liberdades, justiça social, bem-estar de todos, democracia e da paz (BEZERRA, 2016, p. 261).

A CRFB/88 consagrou no seu texto diversas disposições normativas com o objetivo de proteger o indivíduo, abrigando as diversas dimensões dos direitos fundamentais reconhecidas por ordenamentos jurídicos internacionais, dentre os quais os direitos sociais ou de segunda dimensão, com o objetivo de reduzir a desigualdade social, elencada como objetivo fundamental da República no art. 3, inciso III da CRFB/88 (BEZERRA, 2016, p. 261).

O texto da CRFB/88 promulgado em 05 de outubro de 1988 amparou um rol extenso de dispositivos legais, (SARLET, 2015, p. 65) e os mais diversos direitos e garantias, como a proteção das liberdades (art. 5º), dos direitos sociais (art. 6º a 11), do direito à saúde (arts. 196 a 200), a educação (art. 205 a 214) e a atribuição de direito ao indivíduo ou coletividade para buscar tutela jurisdicional em ocasião de violação ou ameaça a direito (BEZERRA, p. 267).

Assim, que a CRFB/88 trouxe uma série de direitos aos indivíduos que reclamam não a discussão sobre a sua existência, mas à sua proteção e implementação (BEZERRA, 2016, p. 267), haja vista o acolhimento dos direitos sociais expressos no Título II, que prevê os direitos e garantias fundamentais, e o seu reconhecimento enquanto dotados de fundamentalidade (SANTOS; PARMEGIANE, 2021, p. 144).

Para tanto, a CRFB/88, no art. 1º, inciso III, consagrou o princípio da dignidade da pessoa humana como fundamento da República, o qual identifica um espaço de integridade moral a ser assegurado para todos os indivíduos apenas em razão de sua existência enquanto ser humano (BARROSO, 2003, p. 60).

O princípio da dignidade da pessoa humana é um respeito ao ser humano, independente de quais crenças professe ou da sua origem. A dignidade é um princípio que possui relação com a liberdade e valores espirituais bem como com as condições materiais de subsistência do cidadão, de sorte que representa a superação da intolerância, da discriminação, da exclusão

social, enfim, da aceitação do outro enquanto diferente na sua plenitude e liberdade para poder ser, criar e pensar (BARROSO, 2001, p. 40).

Assim, a dignidade da pessoa humana é a expressão de “um conjunto de valores civilizatórios incorporados ao patrimônio da humanidade”. Para o constitucionalista, o conteúdo do princípio está intimamente associado aos direitos fundamentais e envolvem aspectos dos direitos individuais, políticos e sociais (BARROSO, 2001, p. 40-41),

Nesse contexto, o núcleo material básico da dignidade da pessoa humana é composto do mínimo existencial, termo que identifica o “conjunto de bens e utilidades básicas para subsistência física e indispensável ao desfrute da própria liberdade”. Assim, uma vez em circunstância aquém do patamar estabelecido pelo mínimo existencial pode haver sobrevivência, mas não há dignidade (BARROSO, 2001, p. 40-41).

O mínimo existencial é composto por um conjunto de prestações, que, de acordo com a doutrina constitucionalista, comporta variação. Entretanto, há um consenso de que esse patamar inclui a renda mínima, a saúde básica e a educação fundamental no aspecto material e o acesso à justiça, “indispensável para a exigibilidade e efetivação dos direitos” como característica instrumental do mínimo existencial (BARROSO, p. 40-41).

O preâmbulo da CRFB/88 faz expressa referência os objetivos permanentes do Estado e ao seu conteúdo, sendo a garantia dos direitos individuais, sociais, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e da justiça o seu núcleo fundamental e fundado em uma concepção democrática de Estado (SARLET, 2003, p. 93).

Nesse contexto, em razão da Constituição consagrar a ideia de que o Brasil é um Estado Democrático e Social de Direito, notadamente em razão dos princípios fundantes e objetivos fundamentais, é possível verificar a relação dos direitos fundamentais sociais com a concepção de Estado consagrada no texto constitucional e amparada no princípio da dignidade da pessoa humana. Assim, não paira qualquer dúvida de que, tanto o Estado Social como os direitos fundamentais sociais integram a identidade da CRFB/88 e constituem-se como um dos seus elementos essenciais (SARLET, 2003, p. 93).

Pelas considerações trazidas, percebe-se que a CRFB/88 representou uma inovação significativa na história constitucional brasileira, seja pelo momento histórico em que foi promulgada, após um período de repressão de direitos e garantias em razão do regime militar, seja pelo forte caráter compromissário do Constituinte.

Desse modo, a CF/88 ao estabelecer os objetivos da República, fundou-se, para tanto, no princípio da dignidade da pessoa humana, consistente em um conjunto de valores desenvolvidos pela civilização e que se incorporaram ao patrimônio da humanidade, estando este princípio intimamente relacionado à concretização dos direitos fundamentais e garantias individuais e sociais por meio da concepção do mínimo existencial, o qual compõe como patamar mínimo de renda, saúde, educação e o acesso à justiça.

Outrossim, embora os direitos sociais tenham sido previstos em outros documentos normativos na história do Brasil, foi apenas com a CF/88 que houve o fim de uma discussão acerca da caracterização dos direitos sociais como direitos fundamentais, com a sua consagração no Título II (Dos Direitos e Garantias Fundamentais), sendo-lhes assegurada a garantia de proteção jurídica e a possibilidade do titular do direito valer-se de instrumentos jurídicos consagrados na legislação para a sua concretização.

3 POLÍTICAS PÚBLICAS, COVID-19 E O DIREITO À EDUCAÇÃO

Superados os aspectos conceituais primários do presente estudo, faz-se oportuno analisar neste momento o conceito de políticas públicas e o impacto da pandemia da COVID-19 no direito à educação, caracterizado como um direito social de segunda geração. Isso porque no capítulo seguinte pretende-se analisar se houve o desenvolvimento de políticas públicas pelo Governo Federal com o fim de dirimir os impactos da pandemia no direito à educação.

Desse modo, em razão da forma como foi posta a questão, é necessário compreender o conceito de políticas públicas e a sua importância para o âmbito jurídico, com uma análise dos aspectos normativos, bem como a sua relevância para a concretização de direitos, notadamente o direito à educação. Em seguida, será realizada a contextualização do surgimento da pandemia de Covid-19 e um panorama do seu impacto no Brasil no que diz respeito aos direitos sociais, em especial do direito à educação.

3.1 ASPECTOS HISTÓRICOS E O CONCEITO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A finalidade principal da presente seção consiste no estudo do conceito de políticas públicas, destacando-se particularmente qual a sua função dentro do contexto estatal. De início, contudo, faz-se necessária uma contextualização histórica acerca do surgimento dos estudos das políticas públicas a fim de construir as bases teóricas para análise da sua importância na concretização dos direitos sociais.

O termo política possui significados diversos, desde a clássica acepção de *polis*, advinda da Grécia antiga, que orienta o sentido de origem da palavra, até a expressão inglesa *policy* (PEIXOTO, 2009, p. 19), em virtude dos estudos relacionados às políticas públicas terem recebido atenção com o pós-2ª Guerra Mundial nos Estados Unidos, relacionando-se com a formulação de proposições e recomendações que promovessem políticas mais efetivas e com poder de responder às demandas sociais (SCHMIDT, 2018, p. 119-120).

Assim, o estudo das políticas públicas passou a constituir-se como uma área da ciência política norte-americana na década de 1950 e foi responsável por efetuar a transformação no foco das investigações sobre a política, com a atenção voltando-se aos governos em lugar das estruturas do poder (SCHMIDT, 2018, p. 119).

Nesse sentido, Schmidt (2018, p. 121) ressalta que é imprescindível destacar o cenário de nascimento das discussões sobre as políticas públicas, em razão de a sua sistematização refletir o contexto dos países responsáveis por ser o centro do capitalismo à época, com o liberalismo e a democracia representativa como pontos de partida do estudo.

Desse modo, pelo fato de a afirmação desse conceito na literatura ter se processado na década de 1950 em um contexto de Estado forte, ativo, com corte intervenção na economia e na vida social dos demais países representantes do capitalismo, ele passou-se a vincular ao Estado de Bem-Estar Social, sendo essencialmente um conceito ambientado no Estado Contemporâneo (SCHMIDT, 2018, p. 121).

Outrossim, afirma Schmidt (2018, p. 121) que “as políticas públicas configuram uma modalidade recente de atendimento das demandas sociais, uma forma tardia de cuidar do que é público”, conseqüentemente, o seu estudo compreende alguns aspectos, tais como a eficácia da participação cidadã e a compreensão relacionada às complexidades da gestão pública.

Em consonância com a lição anterior, Maria Paula Dallari Bucci (2001, p. 05-06) afirma que a política pública é uma temática que advém da ciência política, cuja atenção pela ciência jurídica tem sido mais recente em decorrência da busca pela interdisciplinaridade no Direito e pela estreita relação entre política e a área jurídica.

Desse modo, adotar a concepção de políticas públicas no campo jurídico consiste no aceite da interpenetração entre as esferas política e jurídica, de modo a reconhecer a comunicação existente por estes dois campos do saber na estrutura burocrática do exercício do poder, Administração Pública e Estado (Bucci, 2002, p. 241).

Bucci (2002, p. 241) apresentou um conceito de políticas públicas consistente na afirmação de que “são programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados”.

Segundo Bucci (2002, p. 241), as políticas públicas são metas coletivas conscientes e consistem em uma problemática pertencente ao campo do direito público, notadamente em um momento da história no qual os direitos sociais e transindividuais deixam o campo retórico e passam a ser positivados nos diplomas normativos presentes nos ordenamentos jurídicos.

Destarte, a política referida pela doutrina não significa a política partidária, mas a política em sua acepção mais ampla do termo, como atividade de conhecimento e organização do poder. É preciso destacar, no entanto, que as duas visões encontram-se entrelaçadas no plano fático, visto que a visão de mundo dos atores sociais é influenciada pela sua posição no espectro social e político (BUCCI, 2002, p. 242).

Assim, por se apresentarem como programas de ação governamental com o fim de concretizar direitos, toda política pública pode ser considerada como uma política social, porque mesmo aquelas que se relacionam apenas timidamente com a concretização de direitos possuem um conteúdo finalístico voltado à garantia de direitos para o povo (BUCCI, 2001, p. 13).

Desse modo, as políticas públicas nada mais são do que instrumentos aglutinadores de interesses diversos em torno de um objetivo comum que passam a estruturar uma coletividade de interesses. Toda política pública seria um instrumento de planejamento, racionalização e participação popular. O conteúdo das políticas públicas deve ser o fim da ação governamental proposta, as metas traçadas para o alcance do fim, os meios pelos quais serão realizadas as metas e, por fim, os processos de sua realização. (BUCCI, 2001, p. 13).

João Pedro Schmidt, por sua vez, afirma que as políticas públicas são respostas do Estado a problemas políticos e que estes problemas são públicos ou coletivos com uma resposta que atende a alguns interesses, mas não a totalidade deles, com a consideração de que as respostas do poder público aos problemas políticos não necessariamente constituem-se em soluções adequadas (2018, p. 122-125).

Assim, Schmidt (2018, p. 127) propôs uma definição para o termo política pública e defendeu que esta “é um conjunto de decisões e ações adotadas por órgãos públicos e organizações da sociedade, intencionalmente coerentes entre si, que, sob coordenação estatal, destinam-se a enfrentar um problema político.”.

De acordo com Schmidt (2018, p. 127), a referida formulação sintetiza os aspectos centrais presentes no debate das políticas públicas, como o fato de que ações isoladas não configuram políticas públicas, que é resultante de um conjunto de ações e decisões. Este conjunto de decisões e ações apenas compõe uma política quando são derivam da intenção de resolver um problema político, com a execução promovida de forma direta pelo poder público ou por meio de delegação a organizações sociais e privadas.

No âmbito do Governo Federal, o Ministério da Saúde (2006, p. 09) propôs uma definição de políticas públicas, as quais configuram decisões de caráter geral, com o objetivo de apontar os rumos e linhas estratégicas de atuação governamental, voltadas a reduzir os efeitos da descontinuidade administrativa e a potencializar os recursos disponíveis ao se tornarem públicas, claras e acessíveis à população, e aos demais formadores de opinião, quais são os propósitos do governo no planejamento de programas, projetos e atividades.

No que se refere à classificação das políticas públicas, em razão de abarcar diferentes áreas do conhecimento, não há uma tipologia que seja suficiente para abrigar todas as modalidades. Nesse sentido, as espécies de políticas públicas retratam o contexto e o objeto investigado, de modo que o pesquisador deve se orientar pela classificação que tenha correlação com a realidade e o objeto investigado (SCHMIDT, 2018, p. 128).

As políticas sociais se constituem como espécie do gênero políticas públicas (PEIXOTO, 2009, p. 21), e consistem nas medidas e ações de proteção social, notadamente no campo dos direitos de segunda dimensão, como saúde, educação, habitação, previdência e assistência social (SCHMIDT, 2018, p. 129).

A partir das suas ações, as políticas sociais têm como finalidade a garantia de oportunidades mais igualitárias aos cidadãos em um determinado contexto, por meio do acesso aos recursos e benefícios conquistados pelo corpo social no decorrer do seu processo de formação histórica. Os meios para tanto são diversos e podem abarcar desde a formação, qualificação e desenvolvimento do indivíduo até a distribuição direta de ativos (IPEA, 2009, p. 09).

A formulação de políticas sociais visa à concretização das conquistas estabelecidas na Constituição de 1988, notadamente a garantia dos direitos sociais e dos objetivos fundamentais da República constantes no art. 3º da CRFB/88, com o objetivo de garantir os direitos com a ampliação do acesso da população a bens e serviços de natureza pública (IPEA, 2009, p. 20-28).

Como se percebe, o estudo em torno do tema das políticas públicas é recente na história doutrinária e se relaciona com o panorama histórico pós Segunda Guerra Mundial. Assim, diversos pesquisadores contribuíram para as definições em torno do tema, razão pela qual assumem um caráter polissêmico. Contudo, ao considerar as definições apresentadas no presente estudo, é possível visualizar alguns elementos essenciais e convergentes, como o fato de se constituírem em um conjunto de ações e decisões coerentes entre, si propostas pelo

Estado, e objetivando o atendimento das demandas sociais. No Brasil, assume um caráter mais importante e visa concretizar os objetivos previstos na CRFB/88.

3.2 A IMPORTÂNCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A EFETIVIDADE DO DIREITO À EDUCAÇÃO DURANTE A PANDEMIA

O presente tópico busca analisar a relevância do desenvolvimento de políticas públicas para a concretização dos direitos sociais, em especial uma análise mais criteriosa relacionada ao direito à educação em um contexto pandêmico. Para tanto, será abordada primeiramente a relação entre os dois assuntos para, em seguida, aprofundar-se no conteúdo do tema.

Conforme tratado anteriormente, o estudo das políticas públicas relaciona-se a uma concepção contemporânea de Estado, notadamente o Estado Social, nesse contexto, a acepção em torno do termo políticas públicas possui ligação com a concretização dos direitos sociais, em razão dos objetivos principais da concepção de *welfare state* consistir no alcance de segurança econômica e social, a redução das desigualdades e da pobreza (CARVALHO, 2019, p. 776).

Os direitos sociais possuem diversas funções, as quais podem ser caracterizadas como a sua orientação precípua de concretizar o princípio da igualdade no aspecto material, a sua relação com a necessidade de atender às demandas individuais e a intensificação do papel do Estado, do caráter público de responsabilidade na promoção de materiais sociais e o fato de operar perante os mecanismos do mercado (CARVALHO, 2019, p. 776-777).

Portanto, a ausência ou insuficiência dos direitos sociais dificultam o acesso a uma vida digna e criam entraves para o pleno exercício dos direitos fundamentais, de forma que a adoção de medidas concretas para a realização desses direitos se faz necessária. Assim, essa é a razão da existência de vínculo direto entre os direitos sociais e as políticas públicas, por consistirem nas prestações positivas do Estado (ARZABE, 2001, p. 32).

Ao realizar políticas públicas de direitos sociais o Estado costuma possuir um dever duplo no contexto dos direitos fundamentais, isso porque, enquanto o ordenamento jurídico-constitucional atribui o dever de proteção dos direitos fundamentais ao Estado, por outro, ele possui o mesmo dever de promover esses direitos, e é a conjunção de ambos os deveres que materializa normativamente as políticas públicas de direitos sociais (CARVALHO, 2019, p. 779).

Por conseguinte, é a própria Constituição que irá delimitar o modo como o Estado Social se realizará ao impor o cumprimento de deveres pelo Estado e orientar a atividade pública para a consecução de um fim, que são os direitos sociais. É tarefa do texto constitucional a articulação dos fundamentos regentes do ordenamento para orientar a atuação das instituições públicas (CARVALHO, 2019, p. 779).

Na CRFB/88 o constituinte estabeleceu no art. 1º a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e o pluralismo político como os fundamentos da República, os quais se relacionam de forma complementar e são essenciais para a realização de políticas públicas (FRISCHEISEN, 2001, p. 44).

No Brasil, as políticas públicas relacionadas aos direitos sociais são reguladas por meio de leis ordinárias em conjunto com os ditames constitucionais, as quais objetivam a composição de uma sociedade na qual haja a proteção, garantia e a promoção dos direitos sociais, dotando o Estado de uma função comunitária com a consecução de fins que perpassam por um processo de evolução e reclamam uma ação mais completa do seu trabalho (CARVALHO, 2019, p. 780; FRISCHEISEN, 2001, p. 47).

Desse modo, os direitos sociais impõem a realização de ações positivas do Estado, seja através do Poder Legislativo ou do Poder Público. Porém, para reduzir a discricionariedade da atuação estatal na elaboração e implantação de políticas públicas, o Poder Legislativo deve estabelecer quais serão as regras de procedimento a serem adotadas pelo Poder Executivo para a gestão administrativa dos programas sociais a serem desenvolvidos (CARVALHO, 2019, p. 777).

Igualmente, embora o Poder Legislativo tenha um papel de relevância no processo de formulação de políticas públicas, a garantia dos direitos sociais não acontece apenas por meio de leis que buscam evitar abusos de poder. É preciso um arcabouço substancial de leis, regulamentos e medidas públicas com o intuito de promover e fortalecer os direitos sociais, que estabelecem de modo organizado e sistematizado as diretrizes e orientam a ação do Poder Público e da coletividade (ARZABE, 2001, p. 32).

Nesse contexto, embora haja uma percepção assentada de que incumbe ao Poder Legislativo o controle e avaliação das políticas públicas, em razão da sua materialização por meio de leis, não necessariamente esta operação torna predominante o papel do legislativo (ARZABE, 2001, p. 32).

O que se vê no plano fático e normativo é a crescente formulação de políticas públicas por meio de decretos, resoluções e portarias, e até mesmo em contratos ou convênios administrativos, de forma que ao Poder Executivo pode ser creditado o papel principal de conformação de políticas públicas (ARZABE, 2001, p. 32).

No Brasil, a crise sanitária decorrente da pandemia da COVID-19 está intimamente associada às crises econômica e política presentes no país a partir do ano de 2015, de forma que esse fator estrutural, aliado à desaceleração da economia global provoca um impacto nas respostas a serem dadas pelo Estado no que se refere às políticas públicas (BUCCI, 2021, p. 521).

Para alguns especialistas, as bases do Estado Social brasileiro, previsto pela CRFB/88, têm sido atingidas não apenas pelas reformas econômicas de viés ultraliberal, mas pelas mudanças provocadas nas instituições e serviços públicos que são responsáveis por alimentar o ciclo de implementação das políticas públicas previstas pela Constituição Federal de 1988 (BUCCI, 2021, p. 522).

Para estruturar a agenda reformista que viria a ser empregada no Brasil caso houvesse o afastamento definitivo da então presidente Dilma Rousseff, o Movimento Democrático Brasileiro, em 2015, expôs o documento Uma ponte para o futuro, o qual assentou as bases para a abordagem liberal-conservadora que viria a ser a nova estratégia adotada no país (BUCCI, 2021, p. 522).

O documento buscou traçar as supostas causas da crise fiscal presente no Brasil, e abordou a expansão das despesas públicas, notadamente as despesas obrigatórias nas áreas de saúde e educação, como uma das principais causas da crise, além das políticas públicas adotadas pelo Governo Federal, as quais eram obstáculos a serem removidos (BUCCI, 2021, p. 522).

Segundo Bucci, (2021, p. 523-524), a partir de 2016, a visão em torno das políticas públicas, em lugar de ocupar a posição de medidas indispensáveis para a efetivação dos direitos sociais, passou a ser tida como “empecilhos onerosos à entrega dos serviços para o gozo desses mesmos direitos”, de modo que a proposta do documento era tornar o país supostamente mais moderno e funcional a partir de determinados eixos que culminaram em uma série de reformas convergentes com o ideal ultraliberal.

No entanto, os desafios postos com o advento da pandemia da COVID-19 tornaram inevitável a retomada do Estado ao espaço de responsável pela reconstrução dos seus respectivos territórios após a pandemia, com o estabelecimento de políticas de caráter anticíclico, ou seja, capazes de se tornar programas permanentes, políticas públicas para a satisfação e garantia de direitos (BUCCI, 2021, p. 537).

Por isso é que, em virtude das consequências sociais, econômicas e políticas decorrentes da pandemia da COVID-19, tem-se falado no Estado pós-Covid, também denominado “*welfare state 3.0*”, o qual consiste em um conjunto de reformas para tornar o Estado não só mais responsável, mas igualmente eficiente (ACEMOGLU, 2021).

Por esse motivo, em razão das intervenções estatais adotadas ao longo da pandemia tenderem a tornar permanentes em algum grau, o “*welfare state 3.0*” tem se mostrado o caminho mais adequado para verdadeira aquisição, ao mesmo tempo, da capacidade estatal, democracia e liberdade (ACEMOGLU, 2020).

Por meio do exposto acima, a importância de políticas públicas pelo Estado, após a crise gerada pela COVID-19 tem papel fundamental não só na concretização dos direitos sociais, conforme a orientação da Constituição, mas, sobretudo, para a retomada do Estado Social previsto pela própria CRFB/88. Isso porque as políticas públicas ocupam um espaço de relevância no sentido de realizar os objetivos fundamentais da República, o que perpassa, invariavelmente, pela proteção e garantia dos direitos sociais.

As mudanças implementadas no Estado brasileiro após o ano de 2015 marcaram uma nova etapa no que se refere à elaboração de políticas públicas, haja vista a concepção ultraliberal de Estado que tem sido adotada no país, e buscou promover uma série de reformas que impactaram sobremaneira não só nos direitos sociais, como educação e saúde, mas no orçamento destinado a políticas públicas do Governo Federal, contemporaneamente vista como um empecilho ou obstáculo a uma concepção de Estado funcional e moderno.

Outrossim, a crise provocada pela pandemia da COVID-19 tem suscitado debates acerca de um Estado pós-covid, o qual seria caracterizado como Estado Social 3.0, no qual haveria uma maior assunção de responsabilidade pelo Estado e, simultaneamente, mais eficiência. Ainda, este Estado pós-covid seria caracterizado pela implementação de políticas anticíclicas, ou seja, mais permanentes, com o fim de aprimorar a capacidade estatal e defender a democracia e as liberdades.

Assim, conforme trabalhado na presente seção, apenas a positivação dos direitos não se mostra suficiente para a sua garantia, de modo que se sobreleva a importância do desenvolvimento de políticas públicas em um contexto pós-pandêmico com o objetivo não só de defesa e fortalecimento do Estado Social, após diversas reformas ultraliberais, mas da dignidade da pessoa humana, democracia, do direito à educação e demais fundamentos e direitos positivados na norma constitucional de 1988.

3.3 A PANDEMIA DE CORONAVÍRUS E UMA SOCIEDADE DESIGUAL

A presente seção tem como objetivo pormenorizar o surgimento da pandemia da COVID-19 e o seu impacto na sociedade brasileira, em especial no direito à educação. Para tanto, será efetuada uma análise acerca da desigualdade presente no Brasil e do aprofundamento desse fenômeno provocado pela pandemia.

Em 31 de dezembro de 2019, na cidade de Wuhan, localizada na China, uma aparente pneumonia contagiava algumas pessoas ao redor do mercado de frutos do mar da cidade, cuja incidência aumentou de modo exponencial ao longo dos dias e deu início ao que seria considerada como a maior crise sanitária do século XXI até o momento.

A doença da COVID-19, provocada pelo vírus Sars-CoV-2, denominado o novo coronavírus foi declarada pela OMS não só como uma pandemia, mas uma Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII), o nível mais alto de alerta conforme a Organização (OPAS, 2020).

Por se tratar de um vírus com elevado grau de transmissão e potencial para causar formas graves da doença ou um grande número de óbitos, e em razão do caráter globalizado da pandemia, foi preciso um esforço governamental em níveis nacional e internacional com o objetivo de adotar medidas contra a disseminação do vírus, tais como o isolamento e distanciamento sociais, bem como práticas de higiene pessoal (WHO, 2020).

No Brasil, o primeiro caso de COVID-19 registrado pelas autoridades sanitárias foi em 25 de fevereiro de 2020, e o primeiro óbito aconteceu em 12 de março de 2020 (WATANABE, 2021). Porém, embora as medidas adotadas para o combate ao vírus inicialmente parecessem simples, os desafios apresentados se mostraram complexos e os impactos puderam ser vistos nas áreas da saúde, educação, liberdades individuais bem como no setor econômico (FIOCRUZ, 2021).

Isso porque, os decretos de isolamento social e a restrição da circulação de pessoas nas cidades tiveram o propósito de evitar o colapso do sistema de saúde em razão da gravidade do vírus e do seu potencial de letalidade, de forma que para alcançar o objetivo de reduzir o número de casos e óbitos decorrentes da doença, apenas os serviços essenciais estavam autorizados a funcionar (UERJ, 2020).

Sobre o tema, José dos Santos Carvalho Filho (2020, p. 05) escreveu que, em virtude da paralisação praticamente completa do setor produtivo nacional, conjugado com a perspectiva de tempo de duração da pandemia, instalou-se no país uma situação de crise com repercussão nos setores políticos, sociais e econômicos. Para o autor, a situação de crise é “a ideia de que se trata de período em que se dá o afastamento das condições normais de vida do grupo social”, o que pode dar ensejo a diversos tipos de intervenções estatais, em especial as restritivas.

No Brasil, as problemáticas relacionadas ao enfrentamento da pandemia adquiriram contornos distintos em decorrência da postura adotada pelo Presidente da República, que não acreditava na eficácia do isolamento social como medida para conter o avanço da doença (COLETTA, 2021), bem como da falta de coordenação e de medidas convergentes com os outros entes federativos (OLIVEIRA; PIRES, 2021) de forma que, até o presente momento, o país registrou um número de 21,9 milhões de casos da doença com mais de 609 mil vidas perdidas em decorrência da pandemia (BRASIL, 2021a).⁵

Nesse contexto, em razão das decisões político-governamentais, dos aspectos socioeconômicos, em virtude da progressiva redução no repasse de verbas destinadas aos direitos prestacionais (GIMENES, 2020), o que se pôde verificar no Brasil e no mundo foi que a situação de crise provocou o aumento da desigualdade social, atingindo especialmente os direitos sociais das minorias (CEPAL, 2021).

De acordo com o relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) de dezembro de 2019, o Brasil se encontra na sétima posição como um dos mais desiguais do mundo, entre os mais de 189 países analisados. Medido pelo Coeficiente de Gini, que leva em consideração a desigualdade econômica e outros fatores relacionados às oportunidades que visam concretizar o princípio da dignidade da pessoa humana (PNUD,

⁵ A esse respeito, as informações foram coletadas em 08 de novembro de 2021 no Portal do Ministério da Saúde destinado a fornecer dados sobre o coronavírus como: o número de casos confirmados, casos acumulados por semana, casos de covid por unidade federativa, municípios, entre outras informações.

2019), o Brasil registrou 0,533, no qual 0 (zero) representa igualdade absoluta e 1 (um) representa desigualdade absoluta (BERMÚDEZ; REZENDE; MADEIRO, 2020).

Há certa imprecisão na delimitação conceitual da desigualdade em razão da atribuição de diversos significados ao termo, bem como ao uso de expressões equivalentes como distintas. Assim, a semântica em torno do termo desigualdade tem encontrado variação de acordo com o contexto histórico em que é analisado e pode comportar não só a renda, mas o acesso a oportunidades, a direitos, inclusão ou exclusão, vulnerabilidade, dentre outros aspectos (GUEDES, 2014, p. 182).

Para fins didáticos, no presente estudo o conceito de desigualdade será o formulado por Jefferson Carús Guedes (2014, p. 197), o qual afirma que a desigualdade constitui-se na diferenciação entre termos comparados. Pode assumir o caráter de desigualdade fática ou jurídica. A desigualdade no aspecto jurídico é aquela tutelada pelo direito, identificada pela norma jurídica ou que é observada e busca correção.

Segundo Guedes (2014, p. 197), a desigualdade encontra sua expressão pelo déficit ou superávit no resultado da comparação, ainda que haja equivalência em outros elementos. Na prática, significa que, após uma determinada comparação entre duas situações, mesmo havendo pontos de equivalência, há um lado que sai em desvantagem. Desse modo, a ideia do déficit é predominante e objetiva proteger aqueles que se encontram em condições inferiores, considerando o critério ou o termo levado em conta.

Em um país marcado por uma desigualdade severa, conforme apontado, a pandemia mostrou-se como um ponto de inflexão na garantia e concretização dos direitos não só da população brasileira, mas mundial, de acordo com o estudo publicado pelo PNUD em parceria com o Pardee Center for International Futures da Universidade de Denver, nos Estados Unidos.

Segundo o estudo, os efeitos de longo prazo decorrentes da pandemia de COVID-19 podem levar mais de 207 milhões de pessoas para a extrema pobreza, elevando o número total para mais de um bilhão de pessoas até 2030. Isso porque 80% dos efeitos da crise econômica provocados pela COVID-19 persistirão no prazo de dez anos, em decorrência da perda da produtividade (ONU Brasil, 2020).

No Brasil, a situação não se apresenta de modo diferente, com o adicional da desigualdade que já existia no país antes da crise provocada pelo novo coronavírus. Isso porque, quando se pensa em desigualdade, a garantia dos direitos sociais prestacionais se

mostra mais evidente, em razão do seu potencial para promover a igualdade material (CUNHA JÚNIOR, 2015, p. 554).

Para Byung-Chul Han (2020), a pandemia fez surgir uma sociedade de duas classes, na qual quem possui acesso a bens materiais se expõe menos aos riscos decorrentes da pandemia, como não se aglomerar em metrô e ônibus cheios em horários de pico. Judith Butler (2020), por sua vez, afirma que o vírus demonstrou a precariedade humana da comunidade global, de forma que o capitalismo encontrou os meios necessários para se reproduzir e se fortalecer em zonas pandêmicas, apoiando-se na radical desigualdade presente nos estados.

Por essa razão, além do impacto da pandemia nos direitos de primeira geração, como a vida e as liberdades, observou-se que os direitos sociais também foram atingidos, com repercussões em todo o corpo social e impactando com mais veemência as pessoas em situação de vulnerabilidade social (GRAGNANI, 2020), afinal, mesmo que alguns sustentem que o vírus age de modo igual para todos, é a desigualdade social e econômica que garantirá essa discriminação, seja no contágio ou nos seus efeitos (BUTLER, 2020).

Em 2020 a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) aprovou a Resolução nº 1/2020, na qual trouxe disposições acerca da Pandemia e Direitos Humanos nas Américas, e destacou como a pandemia da COVID-19 poderia afetar de modo severo os direitos humanos da população das Américas por ser a região mais desigual do planeta, com profundas disparidades sociais bem como pela falta e/ou precariedade no acesso a água potável, saneamento, insegurança alimentar, entre outros (CIDH, 2020, p. 03).

O mesmo documento, ainda, afirmou que a pandemia pode gerar impactos diferentes e interseccionais no que se refere aos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais para os grupos de pessoas em situação especial de vulnerabilidade, sendo imprescindível a adoção de políticas públicas para assegurar efetiva proteção social (CIDH, 2020, p. 03).

Com efeito, no presente tópico realizou-se uma revisão acerca do surgimento da pandemia do coronavírus, as medidas adotadas para combater o avanço da doença e como as referidas medidas aprofundaram as desigualdades sociais preexistentes no território brasileiro. Buscou-se trazer um conceito de desigualdade para o presente estudo, sendo este fenômeno definido como uma diferenciação entre termos comparados.

Em seguida, analisou-se como uma gestão divergente no que se refere às medidas de combate ao vírus e uma sociedade desigual promoveram não só o aumento no número de óbitos registrados, mas um efeito em cascata de aprofundamento de desigualdades e da rede

de proteção aos direitos fundamentais sociais no Brasil, situação que mereceu alerta por parte da CIDH.

3.4 DOS DANOS AO DIREITO À EDUCAÇÃO PROVOCADOS PELA COVID-19

No presente tópico serão abordados os danos ao direito à educação no Brasil em decorrência da pandemia do novo coronavírus. Para tanto, será necessária uma breve contextualização sobre a proteção do direito à educação nos planos internacional e nacional, notadamente na Constituição de 1988, e, em seguida, os danos provocados a esse direito, os quais serão analisados por meio de dados coletados por instituições de pesquisa e outros organismos nacionais e internacionais.

3.4.1 Aspectos normativos do Direito à Educação

De acordo com a lição tratada no capítulo anterior, os direitos sociais têm como nascedouro a crise do Estado Liberal após a Primeira Guerra Mundial, o qual se mostrou insuficiente para atender às demandas da sociedade por condições de vida mais igualitárias e justas, o que deu ensejo para o surgimento de uma nova concepção de Estado fundada na promoção da igualdade material, conhecido como *welfare state* ou Estado de Bem Estar Social.

Desse modo, certos direitos foram elencados nos catálogos constitucionais de diversos ordenamentos jurídicos dos países com esse fim, os chamados direitos sociais ou de segunda geração, responsáveis por promover a justiça social e atuar no combate às desigualdades. Entre os direitos previstos nos textos constitucionais para atingir este fim está o direito à educação, cujo reconhecimento aconteceu não só nos Estados, mas a nível internacional.

No plano internacional, o direito à educação passou a ser tutelado com a assinatura da Carta das Nações Unidas, elaborada por representantes de cinquenta países presentes na Conferência sobre Organização Internacional em 1945, após a Segunda Guerra Mundial. A Carta previu a criação da Organização das Nações Unidas (ONU) e é o documento que serve como fundamento da organização, nos termos do art. 103 da Carta (ONU Brasil, 2007).

Diversos artigos do instrumento jurídico da ONU preveem a tutela da educação por meio de recomendações, soluções de problemas e da cooperação internacional, como previsto nos arts. 13 inciso I, 55 alínea “b”, 57, inciso I, 62, inciso I, 73, alíneas “a” e “e”, 76, alínea “b”, 83, inciso 3º e art. 88 (ONU, 1945).

Em dezembro de 1948 a Assembleia Geral das Nações Unidas proclamou a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), documento considerado como marco na história dos direitos humanos e responsável por inspirar as constituições de diversos Estados a partir dali. A DUDH, em conjunto com outros documentos, como o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ratificado pelo Brasil em 1992, formam a Carta Internacional dos Direitos Humanos (ONU Brasil, 2020).

Na DUDH, o direito à educação está previsto no art. 26 e é categórico ao afirmar que todas as pessoas possuem direito à educação, além de estabelecer certas premissas, como o objetivo da educação e a sua relação com a expansão da personalidade, o reforço das liberdades e a tolerância entre as nações e todos os grupos raciais ou religiosos (ONU, 1948).

Por sua vez, o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais prevê o direito à educação no art. 13, o qual reproduz parte do conteúdo contido no art. 26 da DUDH e acrescenta algumas disposições a mais, como o respeito a grupos étnicos e o fomento da educação para aqueles que não receberam ou não concluíram a educação primária (BRASIL, 1992).

No continente americano, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, ou Pacto de San José da Costa Rica, assinada e aprovada na Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos, em novembro de 1969, estabeleceu no art. 26 a educação como um direito progressivo, que reclama providências internas e externas, por meio de cooperação internacional, para a sua plena efetividade (CIDH, 1969).

No plano interno, a CRFB/88 elencou no art. 6º os direitos sociais, dentre os quais o direito à educação possuiu reconhecimento expresso com a sua inserção no rol dos direitos fundamentais, submetido ao regime jurídico estabelecido pelo constituinte, em especial a previsão contida no art. 5º, §1º, já tratada anteriormente e que versa sobre a aplicabilidade imediata dos direitos fundamentais (SARLET, 2017, p. 646).

O constituinte, além de promover expressa previsão normativa do direito à educação no art. 6º da CRFB, buscou detalhar e estabelecer as premissas atribuíveis ao direito à educação nos arts. 205 a 214 da Constituição Federal, as quais, de modo geral, apresentam caráter normativo organizacional e procedimental (SARLET, 2017, p. 647).

Com relação ao direito à educação, o art. 205 da CRFB/88 estabeleceu que é um direito de todos, dever do Estado e da família, e a sua promoção e incentivo será partilhada com a sociedade, com o objetivo de promover o desenvolvimento pleno do indivíduo, a preparação

para o exercício da cidadania e a sua qualificação para o trabalho. Como se observa, é por meio da educação que os fundamentos da República estabelecidos no art. 1º da CRFB/88 recebem densidade.

As normas seguintes, contidas nos arts. 209 a 211 são responsáveis pela estruturação das instituições educacionais em nível nacional, o art. 212 versa sobre a participação dos entes federativos no financiamento da educação, bem como prevê, em conjunto com o art. 213, as normas com o estabelecimento de metas, prioridades e diretrizes a serem observadas pelo Poder Público para a distribuição dos recursos no âmbito da educação. Por fim, o art. 214 trata do plano de educação elaborado para o país e quais são os objetivos a serem alcançados (SARLET, 2017, p. 647).

No plano infraconstitucional, alguns instrumentos normativos relacionados à educação foram criados, como a Lei n. 9394/1996 que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, como os princípios e fins da educação nacional, do direito à educação e do dever de educar, da organização da educação nacional, a qual incumbiu à União Federal o dever de coordenação da política nacional de educação (art. 8º, §1º), as modalidades de educação escolar, formadas pela educação básica, que abrange a educação infantil, ensino fundamental e médio e a educação superior, entre outras disposições (BRASIL, 1996).

A Lei n. 13.005/2014 aprovou o Plano Nacional de Educação (PNE), em observância ao disposto no art. 214 da CRFB/88, e definiu as diretrizes do PNE, entre elas a superação das desigualdades educacionais (art. 2º, inciso III). Para tanto, a Lei definiu metas a serem alcançadas e a estratégia para atingir as metas, as quais devem ser objeto de monitoramento e avaliações periódicas por diversas instâncias, entre elas o Ministério da Educação (MEC), além da cooperação entre União, Estados, Municípios e o Distrito Federal (BRASIL, 2014).

Portanto, além da proteção constitucional à educação, nas quais são estabelecidas diretrizes, limites, princípios, recursos e meios a serem adotados, através de princípios e regras, em uma política de curto, médio e longo prazo, a CRFB/88 reconheceu o direito à educação como bem jurídico (RANIERI, 2019, p. 261).

Ademais, com o objetivo de concretizar o quanto disposto na CRFB/88, a legislação infraconstitucional pormenoriza como o direito à educação deverá ser realizado para concretizar as disposições previstas na Constituição, entre elas a relação do direito à educação como fonte para a construção de uma sociedade justa e solidária com a redução das

desigualdades em garantia do desenvolvimento nacional, conforme o art. 3º, incisos I a III da CRFB/88 (RANIERI, 2019, p. 261).

3.4.2 Danos ao direito à educação provocados pela pandemia de COVID-19

No entanto, em que pesem as disposições normativas acerca da educação, durante a pandemia do novo coronavírus a desigualdade educacional no Brasil foi agravada, de forma que se constitui no “maior choque mundial sofrido pelos sistemas educacionais na História” (WB, 2021).

De acordo com o relatório do Banco Mundial (BM) publicado em 2021, a aprendizagem despencou nos países da América Latina e do Caribe (ALC) em razão da pandemia, atingindo de modo mais incisivo as crianças mais vulneráveis socioeconomicamente (BM, 2021, p. 03).

Conforme o relatório do BM, o fechamento das escolas afetou mais de 170 milhões de estudantes em toda a ALC, e os efeitos foram diversos, entre eles um aumento de 20% na pobreza da aprendizagem, o que significa uma média de dois a três alunos do ensino fundamental com capacidade reduzida para ler ou compreender um texto apropriado para a sua idade. Em números absolutos, estima-se que haja um aumento de 7,6 milhões de pessoas nessa situação (BM, 2021, p. 06).

Para o BM, os prejuízos em longo prazo causados na aprendizagem podem traduzir-se em um custo econômico agregado de perda de ganhos estimadas em 1,7 trilhão de dólares para cerca de dez meses de fechamento das escolas. A perda de aprendizagem também pode ser traduzida no impacto negativo causado na obtenção de habilidades básicas pelos estudantes dos países da região, com uma repercussão maior para os estudantes mais pobres (BM, 2021, p. 07).

O relatório apresentado afirma, ainda, que os efeitos provocados pela pandemia transcendem as consequências diretas na aprendizagem ou escolaridade e atingem outras esferas da vida dos estudantes, notadamente aqueles oriundos de famílias em situação de vulnerabilidade socioeconômica e que apresentam um risco maior de abandono dos estudos em decorrência da pandemia, com simulações que sugerem uma evasão escolar de até 15% na região da ALC (BM, 2021, p. 07).

Outrossim, a interrupção das atividades de ensino-aprendizagem presenciais também implicou na suspensão dos outros serviços agregados que os estudantes recebiam nas escolas, como as merendas escolares, fonte de alimento para mais de 10 milhões de estudantes da

ALC, com consequências na saúde física, mental e emocional dos estudantes (BM, 2021, p. 07).

No Brasil, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) divulgou a pesquisa Resposta Educacional à Pandemia de Covid-19 no Brasil, um censo escolar da educação básica de caráter obrigatório, com questionários aplicados em estabelecimentos públicos e privados de educação (INEP, 2021, p. 02).

De acordo com o INEP, quase a totalidade de instituições de ensino suspendeu as atividades presenciais no ano letivo de 2020, como medida de enfrentamento à COVID-19, o que resultou em uma média total de 279 de suspensão das atividades presenciais de ensino. Importante salientar que, de acordo com a pesquisa, a média de dias na suspensão das atividades entre escolas públicas e particulares tem uma variação de 39 dias para menos com relação às instituições privadas (INEP, 2021, p. 06).

O número de dias registrado no Brasil com relação à suspensão das atividades presenciais é maior do que em outros países, inclusive com os seus pares latino-americanos. Na Europa, países como Alemanha, Dinamarca, Espanha, Portugal e França registraram menos de 95 dias de suspensão das atividades presenciais, número que aumenta quando se considera alguns países da América Latina como Colômbia, México, Argentina e Chile, com variações entre 170 e 200 dias de suspensão (INEP, 2021, p. 05).

Com relação à adoção de estratégias não presenciais para o ensino durante o ano letivo de 2020, aproximadamente todas as escolas adotaram (INEP, 2021, p. 06). Contudo, cerca de 2.449 mil municípios brasileiros não realizaram aulas ao vivo mediadas pela internet e com possibilidade de interação direta entre alunos e professores, contra 471 municípios nos quais todas as escolas municipais adotaram a referida modalidade (INEP, 2021, p. 11).

Com relação ao percentual de escolas municipais que adotaram as aulas ao vivo pela internet e com possibilidade de interação direta entre alunos e o professor, por regiões do Brasil, o INEP mostra uma disparidade entre as regiões, de forma que a região Norte foi a mais afetada, com inúmeros municípios registrando pouca ou nenhuma adoção de aulas síncronas, em seguida a região Nordeste, com os estados do Maranhão, Piauí e a região Oeste da Bahia como as mais afetadas (INEP, 2020, p. 12).

Por fim, em 2021 foi publicado pelo INEP o Censo da Educação Básica, no entanto, os dados contidos na pesquisa referem-se apenas ao período anterior à crise imposta pelo coronavírus, e, assim sendo, não é possível observar o impacto da pandemia da COVID-19

nos dados coletados pelo Instituto referentes à educação (INEP, 2021, p. 11). O Censo da Educação Básica 2021 ainda não está disponível.

Estudos do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) no Brasil apontam que em novembro de 2020, mais de 5 milhões de crianças e adolescentes, de seis a 17 anos, estavam fora da escola ou sem o desenvolvimento de atividades escolares, o que corresponde a 13,9% dessa população em todo o território nacional, com os maiores percentuais concentrados nas regiões Norte e Nordeste, cujos valores são 28,4% e 18,3%, respectivamente (UNICEF, 2021, p. 44).⁶

Segundo dados da UNICEF (2021, p. 48), os maiores percentuais de exclusão escolar em relação ao total da população entre seis a dezessete anos estão localizados no Norte do Brasil, nos estados de Roraima, Amapá, Pará e Amazonas, cujo percentual de exclusão é superior a 30%, ao passo em que no Nordeste, a Bahia, Rio Grande do Norte e Sergipe apresentam percentual superior a 20%. Na Bahia, especificamente, mais de 2.748.000 crianças e adolescentes entre seis e dezessete anos não estão na escola, o que equivale a 30,7%.

Durante o primeiro ano de pandemia, a pesquisa da UNICEF (2021, p. 49) as crianças e adolescentes pretas (os), pardas (os) e indígenas compuseram a maioria dentre os excluídos da escola, com o maior percentual de exclusão dos indígenas – 34,1%, seguidos dos pretos – 18,5% - e pardos – 16,7%.

O que se observa nos dados referentes ao impacto da pandemia na educação é que um contingente considerável de alunos no Brasil, cerca de 5,8 milhões de crianças e adolescentes vive em domicílios sem acesso à internet, de forma que não teriam como acessar os conteúdos escolares disponibilizados online, em razão da ausência de conexão 3G ou 4G em suas casas (IPEA, 2021, p. 213).

Por outro lado, mesmo que para 15% dos estudantes fosse disponibilizado um chip para a conexão com a internet, para 55% desse contingente nem essa medida resolveria dada a ausência de sinal de rede móvel em suas residências. O ensino remoto pela TV poderia atingir cerca de três milhões de estudantes sem sinal de internet em casa, no entanto, ainda assim

⁶ De acordo com a pesquisa, o total de cinco milhões de estudantes se divide em: 3,7 milhões de estudantes matriculados, mas para os quais não foram disponibilizadas atividades escolares para fazer em casa, ao passo em que 1,5 milhões de crianças e adolescentes não frequentavam na escola, em um quantitativo de 36.9 milhões de estudantes (UNICEF, 2021, p. 44).

cerca de 200 mil estudantes ficaram sem acesso ao ensino remoto, portanto, sem atividades escolares (IPEA, 2021, p. 214).

Aliado às dificuldades de obter acesso ao ensino remoto, de acordo com a PNAD – Covid, de julho de 2020, 12,8% dos estudantes não tiveram acesso às atividades escolares ao passo em que no ensino médio esse percentual subiu para 17,4%, cuja diferença por regiões também se verificou, com as regiões Norte e Nordeste entre as duas com o maior percentual de não disponibilização de atividades (IBGE, 2020, p. 45).

Além da desigualdade regional, a desigualdade econômica também influenciou no percentual de análise fornecido pela pesquisa PNAD – COVID. Entre as classes com rendimentos inferiores a meio salário mínimo per capita, 19,5% dos estudantes não tiveram atividades escolares, percentual próximo ao das famílias com até um salário mínimo per capita, dentre os quais 14,5% dos alunos não tiveram atividades, em contraste com os 5% dos estudantes com rendimento domiciliar per capita igual ou superior a quatro salários mínimos (IBGE, 2020, p. 46).

O relatório Retratos da Educação no Contexto da Pandemia do Coronavírus, produzido por diferentes organizações, entre elas a Fundação Carlos Chagas e a Fundação Lemann, argumentou que o processo de desigualdade nas condições de oferta de atividades remotas, bem como o seu acesso e realização, propostas no período de suspensão das aulas, implica tornar o processo educacional como mais um fator a aprofundar as desigualdades existentes na sociedade brasileira (FCC *et al.*, 2020, p. 11).

Conforme o supramencionado relatório, as desigualdades decorrentes da oferta de oportunidades de aprendizado estão relacionadas de modo mais intenso com as características do território, tais como as regiões do Brasil, bem como se estão localizadas em zonas urbanas ou rurais, com as especificidades de cada etapa, se educação básica ou de ensino médio, e se públicas ou privadas (FCC *et al.*, 2020, p. 33).

Por outro lado, mesmo que haja o oferecimento de ofertas, de acordo com o Relatório o que determina o acesso a tais oportunidades possui relação com a condição socioeconômica de todo o grupamento envolvido no ensino, como as famílias, os estudantes e os próprios educadores, com impactos maiores a partir de um recorte de gênero, cor e renda familiar (FCC *et al.*, 2020, p. 33).

O acesso a equipamentos para acessar a internet durante o período de isolamento social entre estudantes do ensino médio público e privado também apresentou proporção de desigualdade, com cerca de 71% dos estudantes de escola privada com acesso a computadores ou notebooks, contra 29% dos alunos da rede pública, o que evidencia uma desigualdade na experiência educacional remota (FCC *et al.*, 2020, p. 38).

No que diz respeito a forma pela qual as atividades foram transmitidas, para os alunos da rede pública os conteúdos e exercícios ficaram concentrados na plataforma de mensagens Whatsapp, com cerca de 50%, ao passo em que na rede particular as aulas nas plataformas digitais com a presença do professor totalizaram 90% do total das atividades, contra 35% da rede pública, circunstância que demonstra o impacto na educação dos estudantes da rede pública (FCC *et al.*, 2020, p. 42).

A pesquisa também demonstra os principais desafios para as educadoras e educadores, que consistem na dificuldade para manter o engajamento dos alunos, bem como o distanciamento e a perda ou redução do vínculo com os estudantes, com cerca de 64% e 54% do total. Essa dificuldade aumenta conforme a complexidade das etapas de educação e atinge o seu ápice com os estudantes do ensino médio, com aproximadamente 78% (FCC *et al.*, 2020, p. 46).

No que se refere ao engajamento, a pesquisa aferiu a percepção dos pais e responsáveis sobre a relação dos estudantes com a escola e verificou que 48% dos estudantes está menos envolvido com as atividades escolares em comparação com o período pré-pandemia, ao passo em que 18% deles perdeu o interesse na escola e não se anima com as atividades propostas (FCC *et al.*, 2020, p. 53).

Por fim, a pesquisa aborda que, além da dificuldade de engajamento, a falta de infraestrutura e conectividade dos estudantes é o principal desafio para o ensino remoto, com cerca de 79% do total. Esse é um percentual que, assim como o engajamento, possui acréscimo conforme o aumento da complexidade da etapa educacional, com os estudantes do ensino médio com maior percentual, 84%, quando comparados com a educação infantil, 73% (FCC *et al.*, 2020, p. 52).

A partir da análise do texto é possível observar que os dados acerca do impacto da pandemia na educação foram produzidos não só por organismos internacionais, como o BM e a UNICEF, como por instituições brasileiras de pesquisa (IBGE) e por instituições privadas, como o Relatório produzido em conjunto pela Fundação Carlos Chagas e outras entidades.

Contudo, embora sejam relatórios diversos, com diferentes graus de densidade e aprofundamento, eles possuem pontos em comum: evidenciaram a desigualdade no acesso à educação com base nas regiões, seja na América Latina ou no próprio Brasil, entre as cinco regiões que compõem o território nacional, e, além de evidenciar a desigualdade, mostram o impacto da pandemia na aprendizagem de crianças e adolescentes, com um recorte para consequências maiores no acesso à educação de estudantes da rede pública, que sejam de origem indígena, pretos ou pardos.

As pesquisas evidenciaram o número da evasão escolar, perda de aprendizagem e dos impactos da pandemia não só na educação, mas em outras esferas da vida dos estudantes, como a alimentar, com o afastamento dos estudantes das atividades presenciais. Ainda, mostraram que os impactos do acesso às ofertas variam conforme um recorte de raça, gênero e renda, de modo que além das disparidades regionais, a disparidade de renda possui impacto sobremaneira negativo na aprendizagem dos estudantes que convivem em grupos familiares com renda per capita abaixo de meio salário mínimo.

Desse modo, ainda que haja o reconhecimento e a proteção internacional, constitucional e infraconstitucional do direito à educação, o que se observou com a pandemia foi como o impacto da suspensão das atividades presenciais proporcionou um aumento da desigualdade no acesso ao ensino, notadamente em razão da falta de conectividade e infraestrutura, ocasionou aumento da evasão escolar, da perda de aprendizagem, com impactos não só presentes, mas projetados para o futuro, e a perda de engajamento dos estudantes, circunstância que requer a produção de políticas públicas pelo Poder Público com o fim de viabilizar o exercício do direito à educação e conter o avanço das disparidades evidenciadas.

4 ATUAÇÃO DO GOVERNO FEDERAL NA PROMOÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS

Uma vez fixadas às questões basilares do presente estudo, cumpre investigar a produção de políticas públicas voltadas à educação pelo Governo Federal durante a pandemia do novo coronavírus. Para tanto, se tem como objeto de estudo dados fornecidos por instituições de pesquisa e o sítio eletrônico do MEC. De início será traçado um quadro geral acerca das medidas adotadas para, em seguida, analisar se elas podem ser classificadas como políticas públicas. O último tópico trará considerações sobre as medidas em questão.

4.1 CONSIDERAÇÕES GERAIS ACERCA DA COMPETÊNCIA DA UNIÃO NA EDUCAÇÃO BÁSICA

Ao estabelecer o direito à educação como um direito fundamental social, a CRFB/88 previu não só as garantias gerais de proteção desse direito (art. 6º), como também o pormenorizou, nos arts. 205 a 214. No entanto, além das disposições materiais acerca do direito à educação, o texto constitucional também atribuiu as competências aos entes federativos objetivando a sua concretização (BRASIL, 1988).

No art. 22, inciso XXIV, a CRFB/88 estabeleceu a competência da União para legislar privativamente sobre as diretrizes e bases da educação nacional, assumindo papel central na articulação da política nacional de educação e no art. 23, inciso V, estabeleceu a competência comum da União e demais entes federativos para proporcionar os meios de acesso à educação (BRASIL, 1988).

Em se tratando da educação básica, o texto constitucional determinou, no art. 208, inciso I, o dever do Estado na promoção da educação básica obrigatória e gratuita dos quatro aos 17 anos e assegurou a oferta gratuita desse segmento educacional para aqueles que não tiveram acesso na idade própria. Assim, a educação básica obrigatória e gratuita constitui-se como direito subjetivo à prestação estatal (CUNHA JÚNIOR, 2015, p. 613).

Não obstante as disposições constitucionais sobre a educação básica é na legislação ordinária que o papel da União foi mais bem delineado, conforme o art. 8º da Lei n. 9.394/1996, o qual determina que os estados, municípios e a União organizarão, em regime de colaboração, os sistemas de ensino para garantir a oferta da educação infantil, fundamental e do ensino médio (BRASIL, 1996)

A Lei n. 9.394/1996 definiu uma série de atribuições ao ente federal na articulação da política educacional, como se pode observar no art. 8º, §1º, no qual o legislador estabeleceu que caberá à União “a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais” (BRASIL, 1996).

O art. 9º, III da mesma lei atribuiu, entre as competências da União Federal, a prestação de assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória, com o exercício de função redistributiva e supletiva (BRASIL, 1996).

Por fim, o art. 9º, IV da Lei n. 9.394/1996 determinou que a União, em regime de colaboração com os demais entes federativos, estabeleça competências e diretrizes para a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, que nortearão os currículos e os seus conteúdos mínimos, com o fim de garantir a formação básica comum (BRASIL, 1996).

Para tanto, é por meio do MEC, órgão da administração pública federal direta, que o Governo Federal atua na promoção da educação básica conforme as normas do ordenamento jurídico pátrio. No Decreto nº 10.195 de 30 de dezembro de 2019 está estabelecida a estrutura regimental do MEC, como a natureza, competência e estrutura organizacional (BRASIL, 2019a).

No ANEXO, art. 1º do Decreto, estão estabelecidas as competências do MEC, entre elas a política nacional de educação, a educação infantil, educação em geral, o que compreende a educação básica, e demais atribuições, entre elas a avaliação, informação e a pesquisa educacional (BRASIL, 2019a).

O Decreto também prevê os órgãos específicos singulares da estrutura do Ministério, como a Secretaria de Educação Básica, a Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica e a Secretaria de Educação Superior, cada qual com competências e diretorias específicas voltadas à promoção da qualidade educacional e seu desenvolvimento (BRASIL, 2019a).

No art. 11, inciso I o Decreto atribuiu diversas competências à Secretaria de Educação Básica, como a promoção da melhoria da qualidade da educação básica, consideradas as particularidades dos diversos públicos a serem atendidos, modalidade de ensino, acesso, permanência, aprendizagem e a equidade (BRASIL, 2019a).

Igualmente, no art. 11, inciso II, o Decreto determinou que cabe à Secretaria de Educação Básica o planejamento, orientação e coordenação de formulação de políticas para a educação infantil, o ensino fundamental, o ensino médio, bem como a implementação dessas políticas em conjunto com sistemas de ensino e com participação social e entes federativos (BRASIL, 2019a).

Em se tratando de implementação e acompanhamento de políticas e programas, o Decreto, no art. 11, inciso V determinou o desenvolvimento e fomento de metodologias e recursos educacionais digitais para a educação básica, bem como a utilização de ferramentas de tecnologia da informação e comunicação para a promoção e integração das diferentes linguagens e mídias, como descrito no art. 11, inciso IV, alínea “c” (BRASIL, 2019a).

Como se percebe, a legislação brasileira, em seus níveis constitucional e ordinário, atribuiu à União Federal e ao MEC diversas competências relacionadas à educação, sendo estas extremamente diversas e pormenorizadas, mas com um ponto fundamental, a assunção de um caráter central na formulação de políticas voltadas à educação, em especial a educação básica, que abrange o ensino infantil, o ensino fundamental e o ensino médio.

Nesse contexto, em virtude da pandemia da COVID-19 e dos impactos causados à educação básica em decorrência da suspensão das atividades presenciais de ensino, faz-se necessária uma análise da atuação do Governo Federal, notadamente do MEC, como órgão central para oferecer respostas imediatas à crise que se instalou na educação brasileira, conforme relatado no segundo capítulo do presente estudo.

4.2 PROVIDÊNCIAS ADOTADAS PELO GOVERNO FEDERAL NA EDUCAÇÃO BÁSICA DURANTE A PANDEMIA

Conforme tratado na seção anterior, em virtude da crise sanitária provocada pela pandemia da COVID-19 ter atingido a educação pública e privada do Brasil, nos segmentos básico e superior, os estados, municípios e a União precisaram adotar medidas emergenciais para responder a esse momento adequando não só o orçamento público, mas a elaboração e gestão de políticas públicas (BRASIL, 2021b, p. 04).

Assim, na presente seção será feito um levantamento das principais medidas adotadas pelo MEC durante os anos de 2020 e 2021, voltadas ao atendimento da situação emergencial imposta pela pandemia do novo coronavírus, especialmente aquelas relacionadas à adoção de metodologias de ensino remoto ou que viabilizaram o acesso à conectividade.

Inicialmente, uma das primeiras medidas adotadas pelo Poder Público, em especial o Governo Federal, foi o fechamento das escolas e a suspensão do seu funcionamento presencial por meio da Portaria nº 343/2020⁷, com o fim de conter a propagação do coronavírus. Dessa forma, houve a transferência das atividades educacionais para o modelo de ensino à distância com o auxílio das ferramentas de tecnologia, informação e comunicação (BRASIL, 2021b, p. 04).

Em consulta ao sítio eletrônico do MEC é possível identificar as medidas adotadas pela pasta ao longo do ano de 2020, como a liberação de 261 milhões em crédito para hospitais universitários com o objetivo de efetuar a compra de insumos, como luvas, máscaras, álcool em gel, entre outros, e a contratação temporária de profissionais da saúde para atuarem nos hospitais universitários (BRASIL, 2020a).

Em seguida, no campo da pesquisa, o MEC afirma que manteve os benefícios para mais de três mil estudantes e pesquisadores bolsistas, bem como prorrogou mais de 12 mil bolsas de mestrado e doutorado, além de haver lançado um programa para conceder mais de duas mil bolsas de pesquisa, com investimento de 200 milhões de reais, nas áreas de infectologia, epidemiologia, imunologia e pneumologia para estudos de prevenção e combate a pandemias (BRASIL, 2020a).

Em se tratando do ensino superior, o MEC autorizou o ensino à distância em universidades públicas e institutos federais e garantiu a realização dos programas de acesso ao ensino superior, como o Exame Nacional do Ensino Médio, o Sistema de Seleção Unificada, o Programa Universidade para Todos e o Programa de Financiamento Estudantil (BRASIL, 2020a).

Além das medidas adotadas, em atenção à competência do Governo Federal na educação básica, o MEC também promoveu medidas durante a pandemia do novo coronavírus, como a distribuição de alimentos adquiridos com recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar aos pais e responsáveis pelos estudantes da educação básica pública, com repasse superior a R\$1 bilhão (BRASIL, 2020a).

⁷ A Portaria MEC nº 343 de 17 de março de 2020 dispõe sobre a suspensão das aulas na rede de ensino federal, contudo, a medida foi adotada em espelhamento por estados e municípios como forma de conter o avanço do novo coronavírus.

No que se refere à quantidade de dias letivos para as aulas, o MEC autorizou a reorganização do cronograma escolar da educação básica em período diverso dos 200 dias previstos na legislação, medida de caráter excepcional que permanecerá em vigor enquanto durar a situação de emergência da saúde pública (BRASIL, 2020a).

Com o objetivo de discutir os assuntos com potencial de impacto na educação brasileira e buscar soluções para reduzir os danos causados pela pandemia na área educacional, o MEC criou o Comitê Operativo de Emergência (COE) em março de 2020. O comitê funciona de forma integrada com outras instituições como o Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação, o INEP, o Conselho Nacional de Secretários de Educação e demais instituições participantes (BRASIL, 2020a).

No sítio eletrônico destinado ao acompanhamento das atividades do COE no âmbito da Educação Básica é possível identificar algumas ações adotadas, como o Painel de Monitoramento da Educação Básica no contexto da pandemia, o qual disponibiliza dados com o intuito de orientar a tomada de decisão por parte de agentes públicos e gestores escolares (BRASIL, 2021c).

Os dados disponibilizados no endereço eletrônico do Painel de Monitoramento de Educação Básica consistem no número de alunos matriculados, o total de escolas e o quantitativo pela natureza pública ou privada do estabelecimento de ensino. A partir dos dados, o painel monitora os casos da COVID-19 por escola, inclusive nos últimos 30 dias, os casos da COVID-19 por estado, a cada mil estudantes, e a imunização por estado (BRASIL, 2021c).

Além das ações propostas pelo COE, o MEC realizou outras ações voltadas para a Alfabetização e a Educação Básica, como a aprovação dos Pareceres do Conselho Nacional de Educação n. 5/2020, n. 9/2020, n. 11/2020 e a Resolução n. 2/2020, os quais tinham como objetivo a reorganização do calendário escolar e a possibilidade de cômputo de atividades não presenciais para o cumprimento da carga horária anual mínima em decorrência da pandemia da COVID-19 (BRASIL, 2021b, p. 50).

Em 14 de agosto de 2020 foi aprovada a Lei n. 14.040, a qual estabelece normas educacionais excepcionais a serem adotadas durante o estado de calamidade pública, discussão na qual o MEC esteve envolvido. No instrumento legislativo algumas medidas foram adotadas, como a dispensa do cumprimento da carga horária mínima anual e do

quantitativo mínimo de dias de efetivo escolar na educação infantil e no ensino fundamental e médio, respectivamente (BRASIL, 2020b).

No art. 2º, §§4º e 5º da Lei, o legislador concedeu autorização para que fossem realizadas atividades pedagógicas não presenciais, contudo atribuiu o ônus de assegurar o acesso aos meios necessários para a realização das atividades não presenciais aos sistemas de ensino (BRASIL, 2020b).

Nesse compasso, o MEC também empregou outras medidas, como o Guia de Implementação de Protocolos de Retorno das Atividades Presenciais nas Escolas de Educação Básica, Curso de Aperfeiçoamento em Bem-Estar no Contexto Escolar, voltados para gestores e professores, plataforma digital MEC RED, de apoio docente, Programa Dinheiro Direto nas Escolas (PDDE) Emergencial, medida que destinou cerca de 672 milhões de reais para as escolas públicas com o objetivo de se adequarem aos protocolos de segurança para o retorno das atividades presenciais, Política de Inovação Educação Conectada (PIEC) e um apoio técnico às secretarias de educação municipais através do projeto Sala de Gestão e Governança da Educação Básica do Brasil (BRASIL, 2021c).

O Programa Brasil na Escola instituído pelo MEC por meio da Portaria n. 177 de 30 de março de 2021 apresenta a finalidade de induzir e fomentar a permanência, as aprendizagens e a progressão escolar, com equidade e na idade adequada dos estudantes matriculados nos anos finais do ensino fundamental, ou seja, um programa voltado para combater a evasão na educação básica (BRASIL, 2021d).

O programa tem como objetivo elevar a frequência escolar, diminuir os índices de evasão e abandono escolar, reduzir os índices de reprovação e reduzir a distorção idade-série, ambos nos anos finais do ensino fundamental, assim como elevar a aprendizagem e o desempenho nas avaliações nacionais (BRASIL, 2021d).

Para tanto, o programa contará com o apoio de repasses financeiros efetuados pelo PDDE para as redes escolares selecionadas, assim como o suporte técnico para capacitar gestores educacionais e professores, com o objetivo de alcançar mais de 15 mil escolas públicas nos anos iniciais do ensino fundamental com investimento previsto de até R\$200 milhões (BRASIL, 2021b, p. 26).

Na área da conectividade, a PIEC, instituída por meio da Lei n. 14.180/2021, atendendo à estratégia 7.15 do PNE⁸, tem como objetivo o apoio à universalização do acesso à internet em alta velocidade e ao fomento do uso de tecnologias digitais na educação básica com caráter pedagógico (BRASIL, 2021e).

De acordo com a legislação, essa política deve ser realizada de modo integrado e colaborativo entre todos os entes da federação, sociedade civil e setor empresarial com o fim de assegurar a inserção da tecnologia como ferramenta de uso cotidiano nas escolas públicas de educação básica (BRASIL, 2021e).

No art. 3º da Lei foram estabelecidos os princípios da PIEC, entre os quais está a promoção do acesso à inovação e à tecnologia em escolas situadas em região de maior vulnerabilidade socioeconômica e de baixo desempenho em indicadores educacionais, a colaboração entre os entes federativos e equidade das condições entre as escolas públicas da educação básica para uso pedagógico das tecnologias (BRASIL, 2021e).

A Lei definiu as ações a serem adotadas pela PIEC, dependentes de regulamento, o caráter complementar da política, o estabelecimento de um Comitê Consultivo, a forma pela qual o apoio financeiro para a implantação da política acontecerá, seja por meio de convênios, termos de compromisso ou acordos de cooperação, bem como o custeio da política, entre eles recursos provenientes de entidades públicas ou privadas (BRASIL, 2021e).

Outrossim, em conjunto com outros órgãos do Governo Federal, o MEC desenvolveu o Programa Norte Conectado, que tem como objetivo a expansão da infraestrutura de comunicações na Região Amazônica através da implantação de rede de fibra ótica, com a previsão de atender 9.2 milhões de habitantes e interligar 59 municípios (BRASIL, 2020c).

De acordo com o site institucional do programa, a região Norte possui um déficit em matéria de tecnologia, de forma que, em 2018, foi concebido esse projeto com o objetivo de alavancar políticas públicas na região, inclusive as educacionais, com o fim de tornar a região um polo tecnológico, cujo orçamento previsto é de R\$795,7 milhões. Segundo estimativas governamentais, cerca de 2.200 escolas públicas serão atendidas e mais de dois milhões de pessoas serão beneficiadas (BRASIL, 2020c).

⁸ A esse respeito, a estratégia 7.15 do PNE, Lei n. 13.005/2014, assim dispõe: Universalizar, até o quinto ano de vigência deste PNE, o acesso à rede mundial de computadores em banda larga de alta velocidade e triplicar, até o final da década, a relação computador/ aluno (a) nas escolas da rede pública de educação básica, promovendo a utilização pedagógica das tecnologias da informação e da comunicação.

Conforme se observou, durante a pandemia a pasta atuou de modo diverso, seja por meio de atuação direta no que diz respeito à pandemia, como a dispensa da quantidade mínima de horas/aula ou de dias letivos, a autorização para que o ensino pudesse acontecer remotamente, bem como a destinação de crédito orçamentário de modo direto para as escolas, através do PDDE Emergencial.

Ainda, a pasta atuou na concretização de políticas e programas já previstos anteriormente, como a PIEC, cuja previsão consta como uma das metas da PNE, e o programa Norte Conectado, apresentado em 2018, e apresentou programas novos, como o Programa Brasil na Escola, voltado ao combate à evasão escolar na educação básica, além de ter instituído comitês específicos para a elaboração e avaliação de medidas educacionais durante a pandemia.

Por fim, o MEC atuou na área do ensino superior, com a liberação de crédito para hospitais universitários e para a contratação temporária de profissionais, e da pesquisa, com a manutenção das bolsas para os estudantes e pesquisadores, assim como o fomento a uma linha de pesquisa específica para o estudo de prevenção e combate a pandemia.

4.3 CRÍTICAS À ATUAÇÃO DO GOVERNO FEDERAL DURANTE A PANDEMIA

Na presente seção será realizado um levantamento das principais críticas ao desempenho do Governo Federal durante a pandemia da COVID-19. Para tanto, foram consultados relatórios elaborados pela Câmara dos Deputados, por organizações da sociedade civil e internacional bem como opiniões de especialistas no assunto.

De início, a despeito das informações contidas acima, colhidas por meio das fontes governamentais, conforme dados da Rede de Pesquisa Solidária no Boletim n. 22, publicado em agosto de 2020 (p. 04), as ações realizadas pelo MEC, embora adotadas durante a pandemia, não necessariamente possuem ligação com a crise imposta pela COVID-19.

De acordo com a Rede de Pesquisa Solidária (2020, p. 04), boa parte das providências tomadas se relaciona com as atividades de manutenção da pasta e, dentre as medidas adotadas com relação à pandemia, não há qualquer orientação diretamente relacionada à aprendizagem ou ao ensino remoto.

Em 19 de abril de 2019 a Presidência da Câmara dos Deputados criou a Comissão Externa destinada a acompanhar o desenvolvimento dos trabalhos do Ministério da Educação (CEXMEC), bem como da apresentação do seu planejamento estratégico, de acordo com o requerimento n. 1119/2019 formulado pela deputada Tábata Amaral (BRASIL, 2019b p. 01).

Para acompanhar os trabalhos da pasta a CEXMEC produz relatórios semestrais nos quais contêm as análises acerca das medidas adotadas pelo Ministério e recomendações ao órgão. Em 2021 foi publicado o primeiro relatório semestral, o qual abrange o panorama da educação básica e do ensino superior e as disposições adotadas pela pasta na pandemia.

Inicialmente, foi publicado em 2021 o Boletim de Análise dos Trabalhos do MEC durante pandemia, no qual os parlamentares envolvidos na produção do relatório identificaram não só uma redução nos investimentos voltados à educação no período da pandemia, mas problemas de gestão interna do Ministério, em razão da dificuldade no preenchimento de cargos estratégicos (BRASIL, 2021f, p. 05/06).

De acordo com o Boletim, a atuação do Governo Federal na resposta à crise imposta pela pandemia ficou “muito aquém do esperado”. De acordo com o documento, houve uma redução abrupta no fluxo de recursos federais em diferentes áreas da educação, na educação básica, com uma redução de mais de R\$1 bilhão nos programas de apoio à infraestrutura, o que representa uma queda de 59,2% (BRASIL, 2021f, p. 05).

Acerca da gestão interna, o Boletim afirmou que o MEC tem encontrado dificuldades no preenchimento de cargos estratégicos, o que provoca impacto não só na estabilidade, mas na qualidade, coordenação e desenvolvimento das políticas públicas pela pasta, sobretudo pela alta rotatividade nos cargos de primeiro escalão (BRASIL, 2021f, p. 06).

Posteriormente, a CEXMEC publicou o Relatório Semestral, no qual afirma que em relação às providências adotadas na pandemia, o MEC destinou apenas 444 milhões de reais ao PDDE Emergencial, o que corresponde a 66% do valor autorizado de 672 milhões declarados pelo MEC e citado acima. Segundo o documento, o MEC afirmou que a execução do programa não foi completa em razão de falta de atualização cadastral e inadimplência na prestação de contas das escolas beneficiárias (BRASIL, 2021b, p. 21).

Assim, conforme o documento, em decorrência do alto número de escolas e estudantes contemplados com o programa, o valor repassado, em média, corresponde a R\$15,52 por aluno, um montante que, de acordo com o Relatório, não se mostra apto à adequação das escolas às medidas de biossegurança e ao retorno das atividades presenciais em caráter híbrido já autorizado pelo MEC (BRASIL, 2021b, p. 21).

Portanto, embora o PDDE Emergencial tenha destinado fundos para o auxílio das escolas, o Relatório afirma que a política só foi iniciada em outubro de 2020, oito meses após a suspensão das atividades presenciais, e, durante esse período as escolas não contaram com

investimento do MEC para o fomento do ensino remoto ou readequação dos espaços físicos das escolas para se adaptarem aos protocolos de segurança (BRASIL, 2021b, p. 22-23).

Acerca do Programa Brasil na Escola, o Relatório afirma que, embora o programa vise fomentar a permanência dos estudantes na escola até 2022, a fase de implantação, acompanhamento e monitoramento dos repasses acontecerá apenas em novembro de 2021, com o término previsto para setembro de 2026, ou seja, não é um programa que visa atender, com urgência, a evasão e o abandono escolar (BRASIL, 2021b, p. 26).

Ademais, é preciso que o Programa Brasil na Escola se desenvolva de modo integrado com outras políticas estruturantes do MEC, que tenham como fim combater a evasão escolar provocada pela pandemia e os efeitos pós-pandemia, e que a atuação do MEC se dê em conjunto com ou demais entes federativos com a definição clara dos papéis de cada ente federativo no desenvolvimento do programa (BRASIL, 2021b, p. 26).

No que se refere à PIEC, o Relatório afirma que a política apresenta limitações no que se refere ao fornecimento de internet *in loco*, notadamente para os estudantes e professores mais dependentes do acesso à conexão para uma adequada atividade remota. Isso significa que o foco da política é oferecer internet nas escolas, mas para as comunidades do entorno isso só seria possível a depender da localidade (BRASIL, 2021b, p. 29).

Acerca do orçamento destinado ao programa, o Relatório afirma que nos primeiros oito meses do ano de 2020 não houve execução orçamentária para o programa, cujo início de repasses aconteceu somente a partir dos meses de setembro e outubro. Em 2021, a dotação orçamentária estabelecida para a PIEC foi de 281 milhões (BRASIL, 2021b, p. 29).

Para os parlamentares, considerando o contexto de pandemia, o investimento no programa se deu de modo tardio, de forma que não se pôde verificar uma metodologia de apoio aos estados e municípios nas iniciativas de ampliação do acesso à internet e outras tecnologias de informação e comunicação (BRASIL, 2021b, p. 29).

Ainda, os parlamentares afirmam que não houve produção de relatórios para aferir a execução do programa, de forma que não é possível identificar se os recursos têm sido adequadamente utilizados, havendo uma lacuna de transparência na execução da PIEC (BRASIL, 2021b, p. 29).

Nesse sentido, em análise das políticas adotadas pelo MEC, a Comissão concluiu que o Programa Brasil na Escola, embora seja uma iniciativa relevante, não resolve de modo imediato a evasão e o abandono escolar por não incidir sobre todos os níveis da educação

básica e não observar as peculiaridades existentes em cada estado e município, com o fim de evitar oferecer respostas genéricas (BRASIL, 2021b, p. 48).

No que se refere à PIEC, a CEXMEC entendeu que a política não é efetiva no atendimento da demanda por conectividade dos estudantes brasileiros em razão da limitação do programa no fornecimento de internet *in loco* e pela não adequação aos desafios impostos pela pandemia (BRASIL, 2021b, p. 48).

Em verdade, segundo a Comissão, o investimento tardio no programa durante o período de suspensão das aulas presenciais demonstrou que o MEC não atuou efetivamente no apoio a estados e municípios em iniciativas que visassem à ampliação do acesso à internet (BRASIL, 2021b, p. 48).

Em se tratando da atuação cooperativa, colaborativa, entre o MEC e os estados e municípios, a Comissão entendeu que o Ministério não tem coordenado efetivamente a sua atribuição de responsável pela orientação da política nacional de educação, através da ausência de articulação entre os entes federativos, o que tem contribuído negativamente para o estabelecimento de políticas públicas nacionais voltadas ao cenário de pandemia (BRASIL, 2021f, p. 43)

Desse modo, a Comissão entendeu que a execução orçamentária do MEC tem apresentado decréscimo ao longo dos anos, o que se mostra prejudicial não só em um contexto geral, mas, sobretudo no cenário de pandemia, o qual requer maior investimento em políticas públicas emergenciais, como aquelas relacionadas ao acesso à internet (BRASIL, 2021f, p. 51).

No mesmo sentido, estudos da organização da sociedade civil Todos Pela Educação apontam que em 2020 houve uma desaceleração da agenda de políticas públicas voltadas ao atendimento da Educação Básica. Para tanto, apontou que a ausência de coordenação nacional e baixa execução orçamentária do MEC intensificaram os efeitos negativos do quadro, mitigados pela ação do Poder Legislativo e dos poderes estaduais e municipais (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2021).

De acordo com o 2º Relatório Anual de Acompanhamento do Educação Já, elaborado pela organização, a gestão atual do MEC tem sido marcada por ausência de coordenação nacional, de liderança e gestão. Para a organização, a pasta apresentou alta rotatividade nos cargos estratégicos, assim como não desenvolveu um projeto nacional para as políticas públicas da Educação Básica (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2021, p. 43).

Segundo o Relatório publicado pela OSC, a execução orçamentária do MEC tem sofrido decréscimo ao longo dos anos, de forma que em 2020 a pasta encerrou o exercício com a menor dotação orçamentária desde o ano de 2011, montante equivalente a R\$143,3 bilhões de reais. Desse valor, o orçamento destinado à educação básica também apresentou o menor valor e execução da década, com R\$42,8 bilhões de dotação e R\$32,5 bilhões em despesas pagas, ou seja, apenas 76% do total (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2020, p. 05).

Do montante destinado ao MEC, de R\$143,3 bilhões, apenas 81% das despesas obrigatórias para a Educação Básica foram executadas pela pasta, isso equivale a R\$116,5 bilhões gastos pelo Ministério, em sua maioria concentrados no pagamento de despesas de exercícios anteriores (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2020, p. 05).

Além de redução no empenho das despesas obrigatórias, a pasta acumulou redução no que diz respeito à execução das despesas discricionárias, de modo que, em 2020, o Ministério da Economia apresentou projetos de lei objetivando o cancelamento de recursos da educação básica. Assim, além da redução já apresentada, a pasta perdeu mais de R\$1,4 bilhão, cujo valor de R\$1,1 bilhão correspondia a despesas para a educação básica, montante redirecionado para outras pastas (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2021, p. 43).

O instrumento legislativo responsável pelo cancelamento do crédito foi Lei n. 14.077/2020, a qual instituiu a abertura aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, crédito suplementar em valor superior a R\$6 bilhões de reais. Para tanto, promoveu o cancelamento de créditos destinados à educação básica, como R\$707,1 milhões para a operação de Apoio ao Desenvolvimento da Educação Básica, R\$298,5 milhões da produção de materiais didáticos para a educação básica, entre outras ações de cancelamento (BRASIL, 2020d).

Para a OSC, o MEC não garantiu o apoio financeiro para o segmento da educação pública com o objetivo de realizar as atividades educacionais remotamente. De acordo com o Relatório (2021, p. 44), as ações do MEC voltadas ao contexto educacional na pandemia consistiram apenas nos protocolos de retorno às atividades presenciais e na instituição do PDDE Emergencial, cuja transferência de recursos até 2020 foi apenas 65% do valor total, correspondente a R\$443 milhões.

No mesmo sentido, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), publicou em 2021 o relatório Olhares sobre a Educação⁹, no qual a organização ofereceu um panorama geral sobre a educação no Brasil e em outros países da OCDE, por meio de dados sobre a estrutura, finanças e desempenho dos sistemas educacionais (OCDE, 2021).

Segundo a OCDE, os países adotaram medidas distintas para gerir os seus recursos durante a pandemia com o objetivo de garantir o acesso à educação de qualidade e mitigar a interrupção do aprendizado. De acordo com a OCDE (2021, p. 03), cerca de dois terços dos países da OCDE e parceiros relataram aumento nos fundos destinados para a educação básica com o fim de ajudar na crise imposta pela COVID-19.

No entanto, conforme a OCDE, o mesmo não se verificou no Brasil. Isso porque a organização afirma que antes da pandemia os gastos públicos totais do país na educação básica corresponderam, em 2018, a 4% do produto interno bruto, valor que não apresentou mudança no orçamento fiscal em 2020 e 2021 em comparação com os exercícios anteriores (OCDE, 2021, p. 03).

Em se tratando da opinião de especialistas sobre o assunto, a organização internacional Human Rights Watch em conjunto com a OSC Todos Pela Educação, publicou um comunicado no qual afirma que o governo brasileiro “fracassou no enfrentamento do enorme impacto que a pandemia de Covid-19 teve sobre a educação no Brasil”.

De acordo com as organizações, é preciso que o MEC reforce de modo imediato o apoio aos entes federativos com o objetivo de garantir o acesso à educação por meio de metodologias de ensino remoto, com o ensino online, e que ofereçam esforços para garantir um retorno seguro dos estudantes para as atividades presenciais (HRW; TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2021).

A diretora adjunta da Human Rights Watch no Brasil, Anna Livia Arida, argumentou que é necessária uma postura ativa do governo no sentido de priorizar o direito à educação como uma das ações centrais no plano de recuperação da Covid-19 e adote como uma das medidas a restauração do orçamento destinado à educação para garantir o acesso ao ensino para milhões de estudantes (HRW; TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2021).

⁹ Tradução livre de “Education at a Glance”.

Nesse contexto, as organizações afirmaram que sem a coordenação federal a situação do acesso à educação no país não irá melhorar e que, embora tenha sido atribuído ao MEC o papel de coordenador da política nacional, a pasta não atuou satisfatoriamente ao longo dos últimos meses para reduzir as desigualdades acentuadas na educação com a pandemia, sobretudo na pouca ou nenhuma coordenação com estados e municípios (HRW; TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2021).

Para Vitor de Angelo, presidente do Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED), até o momento o MEC não apresentou um mapeamento sobre a situação educacional dos estudantes durante o período de ensino à distância. Segundo o presidente, o mapeamento é imprescindível para que haja a formulação de políticas públicas específicas como resposta aos problemas apresentados (MATTOSO, 2021).

Por fim, em 23 de junho de 2020 diversos deputados federais apresentaram o Projeto de Lei n. 3477/2020, que dispunha sobre a garantia do acesso à internet, com fins educacionais, aos alunos e professores da educação básica pública. O benefício da conectividade seria destinado a alunos pertencentes às famílias em situação de vulnerabilidade socioeconômica inscritas no Cadastro Único e aos matriculados em escolas de comunidades indígenas e quilombolas (BRASIL, 2020e, p. 01).

Em março de 2021 o presidente da República, Jair Bolsonaro, vetou integralmente a proposta. Segundo o presidente, a proposta apresentaria óbice ao cumprimento da meta fiscal da União em razão de não apresentar o impacto financeiro (BIMBATI, 2021). Além do presidente, o ministro da educação Milton Ribeiro defendeu o veto e argumentou que “despejar dinheiro na ponta não é política pública” (HAJE, 2021).

No entanto, em junho de 2021 o Congresso Nacional derrubou o veto presidencial e aprovou o projeto que se converteu na Lei n. 14.172/2021, assegurando o acesso à internet para o público alvo (BIMBATI, 2021). A lei em questão prevê o montante de R\$3,5 bilhões para ações de garantia de acesso à internet em virtude da pandemia da COVID-19 (BRASIL, 2021g).

Através do exposto, observa-se que a atuação do MEC alvo de críticas durante a pandemia em razão da redução orçamentária da pasta, sobretudo na educação básica, com a redução de mais de R\$1 bilhão para o apoio à infraestrutura. Outrossim, a pasta tem sofrido críticas no que se refere a uma falta de articulação e coordenação da política nacional de educação durante a pandemia, em descompasso com o quanto previsto na legislação.

No mesmo sentido, a Comissão Externa da Câmara dos Deputados, designada para acompanhar os trabalhos do MEC durante o período pandêmico, concluiu que a atuação do Ministério não tem sido suficiente para oferecer respostas aos desafios impostos pela COVID-19 na educação, o que agrava a situação de desigualdade e os efeitos negativos em grupos vulneráveis.

4.4 CONSIDERAÇÕES ACERCA DA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS PELO GOVERNO FEDERAL

Uma vez apresentado o panorama geral da atuação do Governo Federal na promoção de ações durante a pandemia, bem como a apreciação das respectivas ações pela sociedade civil, cumpre, nesta etapa do presente estudo, o desenvolvimento de breves considerações acerca do desempenho do Governo, se as referidas providências são consideradas políticas públicas e se estão aptas para reduzir a desigualdade oposta com a pandemia. Para tanto, inicialmente, dissertar-se-á sucintamente sobre a hermenêutica da desigualdade, conceito cunhado por Taurino Araújo, e, após, serão feitas considerações relativas à hipótese apresentada.

A desigualdade é um fenômeno histórico e que resulta da diversidade ou da busca pela criação de estruturas que satisfaçam a necessidade de um determinado grupamento social. No campo jurídico, a desigualdade pode ser considerada como o ponto de partida para a identificação de “todas as coisas e processos”, e, na construção de uma teoria geral do direito, pode ser alçada a um conceito jurídico fundamental (ARAÚJO, 2019, p. 03-04).

Araújo (2019, p. 04-06) defende a adoção de uma visão holística do objeto jurídico bem como repensar a função do direito de modo a trazer a realidade e a singularidade como projetos coletivos de soluções de problemas, haja vista a necessidade de reinterpretar uma noção de cidadania que considere os aspectos complexos e heterogêneos da vida.

Nesse contexto, o emprego de uma “hermenêutica da desigualdade” busca oferecer uma resposta transdisciplinar ao fenômeno jurídico enquanto considera o direito como “um objeto cultural a ser compreendido”, em que o valor deve ser recriado pela análise da conduta humana e dos elementos que a informam (ARAÚJO, 2019, p. 10).

Araújo afirma que na contemporaneidade as relações sociais têm se apresentado de modo mais complexo, com a crescente separação temporal, real e social dos indivíduos, circunstância que tem apresentado óbice à fruição dos direitos fundamentais. Assim, argumenta que o caminho proposto pela “hermenêutica da desigualdade” é a redução da distância entre os sujeitos (ARAÚJO, 2019, p. 14).

Por conseguinte, a “hermenêutica da desigualdade” apresenta-se como um saber que tem como objetivo não apenas a identificação das desigualdades, mas a sua redução, por “reportar-se situação a situação, específica, determinada, ao desdiferenciar sujeitos, pessoas, blocos, sistemas e situações” (ARAÚJO, 2019, p. 15-16).

Com efeito, a “hermenêutica da desigualdade” não deve ser vislumbrada apenas como um meio para a redução das desigualdades, mas de trazer o saber jurídico ao espaço de afirmação da dignidade humana. Somente por meio da “hermenêutica da desigualdade” seria possível a concretização do princípio da dignidade da pessoa humana e da eficácia dos direitos fundamentais nas relações entre os sujeitos (ARAÚJO, p. 16).

Araújo afirma que comumente a desigualdade é associada ao conceito oposto não correspondente de igualdade formal, o que não tem se mostrado suficiente para responder aos problemas postos no plano fático, sobretudo em razão do panorama histórico no qual surgiu o direito à igualdade, durante a Revolução Francesa, cuja diferença era tratada como retrógrada e conservadora (ARAÚJO, 2019, p. 172).

Não obstante, é preciso adotar a desigualdade enquanto um conceito porque este oferece um condicionante para a compreensão da realidade jurídica, e oferecer um tratamento mais completo para questões complexas a partir de um modelo jurídico cujo ponto de partida seja a assimetria e não o “automatismo que sugere igualdade inexistente ou superficial” (ARAÚJO, 2019, p. 180).

Dessa forma, compreende-se que o autor pretende o estudo da desigualdade como conceito jurídico fundamental, refletindo-se em ponto de partida para a análise e transformação da realidade através da busca pela redução das desigualdades pelo Direito não pelo viés da igualdade formal, mas da própria desigualdade posta pela realidade e seja utilizada como um conceito para a resolução de problemas.

A partir da formulação proposta por Taurino Araújo, em conjunto com os conceitos de políticas públicas trabalhados no presente estudo, observa-se que as ações propostas pelo Governo Federal em resposta aos desafios impostos pela pandemia na área da educação não apresentaram um perfil diferenciado e de resposta concreta a um desafio e com a intenção prévia de resolver um problema, por meio de um conjunto de ações e decisões (SCHMIDT, 2018, p. 127).

As políticas públicas são compostas por elementos que se articulam e apresentam correlação lógica entre si por meio de princípios, objetivos e diretrizes que são detalhados em um plano, ao qual normalmente se associa um programa, com a apresentação de um projeto detalhado e, por fim, a ação (SCMIDHT, 2018, p. 128).

Por conseguinte, para que uma ação governamental seja denominada de política pública é necessário que se alinhe a uma política que contenha um plano, um programa, um projeto e, por fim, se materialize através das ações destinadas a resolver o problema político inicialmente posto nos princípios e nos objetivos, ou seja, não é qualquer medida adotada pelo Poder Público que se enquadra no conceito de políticas públicas (SCHMIDT, 2018, p. 128).

Em decorrência desse aspecto inerente às políticas públicas, é preciso que haja a definição do problema político a ser resolvido, a inserção do referido problema na agenda política, e, em seguida, a formulação, implementação e avaliação das medidas elaboradas e posteriormente postas em prática (SCHMIDT, 2018, p. 131).

Agenda política não é um fenômeno estanque, natural. É o exato oposto, porque consiste em uma construção permanente e que dialoga com os diversos setores da sociedade (SCHMIDT, 2018, p. 132). No caso em análise, a pandemia da COVID-19 provocou uma mudança na agenda política global, o que fez com que diversos países promovessem alterações do que até então estava posto.

Em se tratando do direito à educação, a implementação de políticas públicas no sistema de ensino tem como objetivo reduzir o contínuo cenário histórico de desigualdades não apenas educacionais, mas sociais e que funcionam como um obstáculo à educação dos mais pobres (MELLO; MOLL, 2020, p. 03).

Durante a pandemia houve o acirramento das desigualdades socioeconômicas e regionais com o simultâneo agravamento da exclusão. No Brasil, mesmo depois de matriculados, diversos estudantes não conseguiram aprender, seja pela falta de acesso à internet ou o agravamento da situação de pobreza, circunstâncias que afetaram o direito à educação (UNICEF, 2021).

Ademais, os indicadores afetados com a pandemia de COVID-19, como o cenário de baixa no rendimento educacional, a redução no grau de engajamento, a perda de aprendizagem acumulada e a evasão escolar, reclamam ações do Poder Público no sentido de promover políticas públicas não só para o presente, mas com projeção futura para minimizar

os danos causados à educação em decorrência do agravamento das desigualdades (ARAÚJO, 2021).

Contudo, em se tratando de agenda política, o que se observou no Brasil foi uma resistência do Governo Federal na promoção de medidas não só de isolamento, com o objetivo de conter a disseminação do vírus, de acordo com o tópico 3.3, mas pouca resposta na crise educacional que se instalou com a suspensão das atividades presenciais de ensino, conforme visto na seção 4.3 do presente estudo.

Os programas instituídos por meio de Lei com o fim de promover o acesso à internet não só para estudantes, como medida emergencial, mas como forma de reduzir as disparidades regionais, como a Política de Inovação Conectada e o Programa Norte Conectado, assim como visto acima, não foram desenvolvidos durante o período da pandemia.

O programa Norte Conectado teve o seu início em 2018, segundo dados do site institucional, e a PIEC, anteriormente conhecida como Programa de Inovação Conectada, teve o seu desenvolvimento iniciado em 2017, segundo dados da Secretaria de Educação Básica do MEC (BRASIL, 2017). Assim, não se pode concluir que as referidas medidas são projetos de políticas públicas adotados pelo atual Governo.

Outrossim, em virtude da conexão com a internet ser uma ferramenta fundamental para as atividades de ensino remoto, de acordo com o exposto na seção 3.4 da pesquisa, o que se observou na gestão federal foi uma postura contrária ao acesso e universalização da internet para estudantes em condição de vulnerabilidade socioeconômica, quando do veto ao projeto de lei com este fim, tratado no item 4.3 do estudo.

Desse modo, é de se ressaltar que o direito à educação como direito fundamental, o qual exige a elaboração de políticas públicas para a sua proteção e concretização, não restou assistido em sua integralidade, de sorte que as medidas adotadas pelo Poder Público não observaram a desigualdade seja como um conceito abstrato a orientar a formulação de diretrizes, seja como um problema a ser resolvido no plano fático.

No mesmo sentido, de acordo com o abordado na seção 3.2 e 4.2 deste trabalho, tem havido uma progressiva redução da execução orçamentária direcionada ao atendimento dos direitos sociais e mais especificamente da educação, com a transferência de mais de R\$1 bilhão, até então destinados à educação básica, para outros órgãos do Poder Executivo Federal, circunstância que traz óbice ao planejamento e concretização de ações governamentais ou políticas públicas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise da elaboração de políticas públicas educacionais pelo Governo Federal durante a pandemia da COVID-19 possibilitou um profundo estudo não apenas sobre o direito constitucional, mas a relação entre as políticas públicas e a concretização dos direitos sociais.

Inicialmente, buscou-se analisar brevemente o contexto histórico relacionado ao surgimento dos direitos fundamentais, o qual estava associado a uma concepção de limitação do poder estatal e a garantia de determinados direitos aos indivíduos. Em seguida, dissertou-se acerca do surgimento dos direitos sociais, com os quais se buscou a promoção da igualdade material através de prestações fáticas realizadas pelo Estado.

Dentro desse contexto, houve a evolução acerca da noção de Estado, com a transição de um modelo liberal-burguês, proposto pela Revolução Francesa, para uma ideia de Estado de Bem-Estar, como resposta aos problemas oriundos da concepção de Estado mínimo até então vigente e responsável por uma série de injustiças sociais, tal qual a manutenção de privilégios para determinados grupamentos.

Uma vez estabelecida a conjuntura responsável pelo nascimento dos estudos acerca dos direitos fundamentais, investigou-se as características dos direitos fundamentais na perspectiva objetiva e subjetiva, discutiu-se acerca da efetividade e do caráter prestacional dos direitos sociais, bem como examinou-se a positivação dos direitos sociais na Constituição Federal de 1988, a qual estabeleceu o princípio da dignidade humana como fundamento da República.

No capítulo seguinte analisou-se o contexto histórico e o conceito de políticas públicas, com a conclusão de que este ramo do saber teve o seu surgimento após a Segunda Guerra Mundial como um meio para responder aos anseios da sociedade por mais igualdade material. Assim, pode-se afirmar que as políticas públicas são um meio para a resolução de um problema político específico, uma meta, através de uma ação coordenada pelo Estado de modo específico, seja ou não por ele executada.

Nesse sentido, estabeleceu-se que as políticas públicas são essenciais para a concretização dos direitos sociais, porque é por meio da ação estatal específica que haverá uma prestação material específica e voltada a sua proteção e garantia. Desse modo, as políticas públicas podem ser elaboradas tanto pelo Poder Legislativo quanto pelo Poder Executivo, desde que voltadas a um conjunto de ações específicas e concatenadas.

Por se tratar de um meio de resposta para problemas específicos, as políticas públicas se apresentam como medida fundamental para a salvaguarda dos direitos durante a pandemia da COVID-19, responsável por elevar os índices de desigualdade em todo o mundo e por promover repercussões políticas, sociais e econômicas.

Isso porque, para conter a pandemia da COVID-19 foi necessária a adoção de medidas de isolamento e distanciamento social, com a suspensão ou paralisação de diversas atividades, entre elas as atividades de ensino presenciais. Desse modo, em decorrência do Brasil já se apresentar como um país desigual em momento anterior a pandemia, com a superveniência da crise sanitária esse cenário se agravou em vários campos, inclusive o educacional.

Com a pandemia, houve a transição das atividades presenciais de ensino para a modalidade remota ou à distância, fenômeno que resultou em diversas consequências negativas para a educação, como o aumento no índice de evasão escolar, da perda de aprendizagem, e, inclusive, no próprio acesso à educação, em virtude da impossibilidade de acesso à internet por mais de quatro milhões de estudantes brasileiros.

Desse modo, em razão do direito à educação ser protegido tanto no plano internacional, através das declarações de direitos humanos que o preveem como tal, como por ser garantido pela Constituição Federal de 1988, é que se buscou analisar como o Governo Federal agiu para garantir a sua proteção e efetivação.

Na presente pesquisa foi efetuado o recorte para o estudo da atuação do Governo Federal na educação básica em virtude do comando constitucional que prevê a educação básica como um dever do Estado e pela sua posição de organizador da política nacional de educação, ou seja, por assumir um papel central na elaboração de políticas públicas educacionais.

Por conseguinte, passou-se ao estudo das medidas adotadas pelo Governo Federal durante a pandemia com o objetivo de proteger e garantir o direito à educação, momento no qual concluiu-se que o Governo sim, efetuou determinadas medidas para mitigar os efeitos negativos da pandemia na educação, porém não desenvolveu nenhuma política pública ao longo dos últimos meses 20 meses para combater especificamente o impacto da pandemia na educação básica, sobretudo para resolver o problema de desigualdade por ela provocado.

Realizadas as referidas considerações, destaca-se que a presente monografia, desenvolvida em três capítulos, de acordo com o exposto na Introdução, apresenta, em síntese, as seguintes conclusões:

1. Os direitos fundamentais sociais surgiram como resposta a um contexto de desigualdade social e material e têm como característica principal a necessidade de atuação fática do Estado para a sua realização;

2. O caráter prestacional dos direitos sociais não significa ausência de eficácia ou aplicabilidade, razão pela qual não se confunde o direito social com norma programática, porque esta prevê os fins de atuação do Estado, enquanto os direitos sociais atribuem direitos subjetivos aos seus titulares e a possibilidade de reclamar a sua concretização em juízo;

3. A Constituição Federal de 1988 tem o princípio da dignidade humana como fundamento e a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades como objetivos, e é por meio da concretização dos direitos sociais que este objetivo será alcançado;

4. Para a realização dos direitos sociais é preciso haver o desenvolvimento de políticas públicas, que consistem no conjunto de decisões e ações adotadas pelo Poder Público, coerentes entre si, e destinadas ao enfrentamento de um problema político específico e relevante sob a coordenação estatal;

5. Em virtude do aumento da desigualdade decorrente da pandemia da COVID-19, provocada pelas medidas de restrições, o impacto negativo da crise sanitária só será resolvido por meio da adoção de políticas públicas estatais com o caráter anticíclico, dando ensejo ao surgimento ao *welfare state 3.0* ou Estado pós-covid;

6. Embora seja um direito assegurado nacional e internacionalmente, a educação básica foi severamente atingida durante a pandemia, com um aumento no número da evasão escolar, perda de aprendizagem, quantidade reduzida de atividades escolares, dificuldade de engajamento, redução na interação professor aluno e obstáculos no acesso às aulas, seja por não haver internet ou equipamentos eletrônicos;

7. O impacto da pandemia na educação poderá se traduzir na perda de obtenção de habilidades básicas pelos estudantes, como leitura de interpretação de textos, além de incidirem mais negativamente em estudantes pobres e em situação de vulnerabilidade social;

8. As medidas adotadas pelo Governo Federal durante a pandemia não se mostraram aptas a responder aos desafios impostos pela COVID-19 na educação básica, sobretudo no que se refere às metodologias de ensino remoto e à universalização da internet;

9. O Brasil não aumentou o orçamento destinado à educação básica durante a pandemia e, ainda tem efetuado constantes reduções na sua execução orçamentária, com a transferência de mais de R\$1 bilhão de recursos orçamentários da educação básica em 2020, para outros órgãos do Poder Executivo;

10. As providências adotadas pelo Governo Federal não se enquadram no conceito de políticas públicas abordado no presente estudo, constituindo-se em ações corriqueiras da pasta educacional e/ou ações isoladas, sem um fim específico de reduzir as distorções provocadas pela pandemia.

Acerca da coleta de dados, uma das limitações contidas no presente estudo referiu-se a uma ausência na sistematização dos dados a partir do sítio eletrônico do Ministério da Educação, sobretudo na *homepage* que em constam as ações adotadas pela pasta, cuja apresentação não é separada por secretarias, pelo grau de intervenção da ação ou em como se constitui.

Desse modo, com o fim de sanar esse desencontro de informações foi efetuado um pedido em face do MEC com o objetivo de que este esclarecesse quais foram as políticas públicas de educação básica adotadas pela pasta, no entanto, até a conclusão deste estudo o requerimento apresentado com base na Lei de Acesso à Informação não apresentou resposta.

Destarte, conclui-se por meio da presente pesquisa que a atuação do Governo Federal durante a pandemia da COVID-19 não se mostrou suficiente para responder aos desafios impostos pela crise sanitária, sobretudo no aumento da desigualdade no campo educacional, em que houve o agravamento das desigualdades sociais e regionais.

Outrossim, observa-se que as medidas adotadas pelo Governo Federal não partiram de uma pergunta: Como eu posso reduzir as desigualdades? De sorte que as ações adotadas não apresentaram necessariamente um viés interseccional, voltado a responder aos desafios no acesso à educação dos estudantes em condições de vulnerabilidade social e econômica, sobretudo quando o Governo Federal apresentou veto a um Projeto de Lei com o objetivo de universalizar o acesso à internet para estudantes de escolas públicas pertencentes a comunidades quilombolas, indígenas e aqueles cadastrados no programa de Cadastro Único.

Ademais, foi possível observar que a crescente redução orçamentária no campo educacional teve início em 2016, com a apresentação de um novo projeto de governo voltado a promover uma suposta modernização do Estado com a redução de despesas obrigatórias e uma visão de que as políticas públicas constituem obstáculos a serem removidos para tornar o

Estado funcional. Desse modo, durante a pandemia restou constatado que além de não promover o aumento no orçamento da educação básica, o Governo ainda retirou os créditos a ela destinados, em claro descompasso com a concepção de estado adotada pela Constituição Federal de 1988.

Desse modo, recomenda-se que, além de uma alocação orçamentária maior, seja realizado o mapeamento do impacto causado pela COVID-19 na educação por meio do Censo Escolar, sejam efetuadas políticas públicas especificamente direcionadas a resolver o problema de acesso à educação imposto pela pandemia da COVID-19, voltadas ao atendimento de um público específico e, por fim, que essas medidas ocorram em articulação com os demais entes federativos, para que o Governo Federal atribua efetividade ao seu papel de centralidade na condução e coordenação da política nacional de educação.

REFERÊNCIAS

A CARTA das Nações Unidas. **Organização das Nações Unidas Brasil**, Brasília, 16 set. 2007. Disponível em: <<https://brasil.un.org/pt-br/91220-carta-das-nacoes-unidas>>. Acesso em: 14 nov. 2021.

AÇÃO urgente é necessária para fazer frente à enorme crise da Educação na América Latina e no Caribe. **The World Bank**, Washington D.C., 17 mar. 2021. Disponível em: <<https://www.worldbank.org/pt/news/press-release/2021/03/17/hacer-frente-a-la-crisis-educativa-en-america-latina-y-el-caribe>>. Acesso em: 14 nov. 2021.

ACEMOGLU, Daron. The Post COVID State. **Project Syndicate**, 05 jun.2020. Disponível em: <<https://www.project-syndicate.org/onpoint/four-possible-trajectories-after-covid19-daron-acemoglu-2020-06?referral=43fc35>>. Acesso em: 14 nov. 2021.

ADVICE for the public: Coronavirus disease (COVID-19). **World Health Organization**, 2021. Disponível em: <<https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/advice-for-public>>. Acesso em: 09 nov. 2021.

ARAÚJO, Ana Lúcia. Pandemia acentua déficit educacional e exige ações do poder público. **Agência Senado**, Jornal do Senado. Brasília: Senado Federal, 16 jul. 2021. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/infomaterias/2021/07/pandemia-acentua-deficit-educacional-e-exige-aco-es-do-poder-publico>>. Acesso em: 05 nov. 2021.

ARAÚJO, Taurino. **Hermenêutica da Desigualdade: uma introdução às Ciências Jurídicas e também Sociais**. 1ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2019.

ARZABE, P. H. M. *et al.* **Conselhos de Direitos e Formulação de Políticas Públicas**. In Direitos Humanos e políticas públicas, São Paulo: Pólis, 2001. Disponível em: <http://bibliotecadigital.abong.org.br/bitstream/handle/11465/441/POLIS_direitos_humanos_politicas_publicas.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 20 out. 2021.

BALANÇO 2020: Impacto da pandemia na educação vai além do fechamento de escolas. **Todos pela Educação**, São Paulo, 24 fev. 2021. Disponível em: <https://todospelaeducacao.org.br/noticias/relatorio-do-todos-impacto-da-pandemia-na-educacao-basica-tem-ido-alem-do-fechamento-de-escolas/?utm_source=social-media>. Acesso em: 17 nov. 2021.

BANCO MUNDIAL. **Os custos e a Resposta ao Impacto da Pandemia de COVID-19 no Setor da Educação na América Latina e Caribe**, Washington D.C., 2021. Disponível em: <<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/35276/Acting%20now-sumPT.pdf>>. Acesso em: 14 nov. 2021.

BARROSO, Luís Roberto. Fundamentos teóricos e filosóficos do novo direito constitucional brasileiro. **Revista da EMERJ**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 15, p. 11-47, 2001. Disponível em: <https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista15/revista15_11.pdf>. Acesso em 21 out. 2021.

BARROSO, Luís Roberto. O começo da história: A nova interpretação constitucional e o papel dos princípios no direito brasileiro. **Revista da EMERJ**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 23, p. 25-65, 2003. Disponível em:

<https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista23/revista23_25.pdf>.

Acesso em 21 out. 2021.

BERGAMASCHI, Igor Felipe. A dignidade humana como centro dos direitos fundamentais.

Revista da Faculdade de Direito da AJES, Juína, ano 9, n. 18, p. 113-132, 2020. Disponível em: <<https://revista.ajes.edu.br/index.php/iurisprudencia/article/view/453>>. Acesso em 20 out. 2021.

BERMÚDEZ, A. C.; REZENDE, C.; MADEIRO, C.. Brasil é o 7º país mais desigual do mundo, melhor apenas do que africanos. **UOL**, Brasília, Maceió e São Paulo, 09 dez. 2019. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/internacional/ultimas-noticias/2019/12/09/brasil-e-o-7-mais-desigual-do-mundo-melhor- apenas-do-que-africanos.htm>>. Acesso em: 10 nov. 2021.

BEZERRA, Matheus Ferreira. **O direito fundamental de combate à desigualdade social**. In Encontro do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito: Direitos e Garantias Fundamentais III, n. XXV, Florianópolis. Brasília, 2016, p. 260-275, 2016.

Disponível em:

<<http://conpedi.danilolr.info/publicacoes/y0ii48h0/u3iu29o2/STloy545HZc1ty8N.pdf>>.

Acesso em 21 out. 2021.

BIMBATI, Ana Paula. Congresso derruba veto de Bolsonaro em PL de internet a alunos e educadores. **UOL**, São Paulo, 01 jun. 2021. Disponível em:

<<https://educacao.uol.com.br/noticias/2021/06/01/congresso-derruba-veto-de-bolsonaro-internet-alunos-professores.htm>>. Acesso em: 20 nov. 2021.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 26ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011.

BRASIL: Fracasso na Resposta à Emergência Educacional. **Human Rights Watch**, São Paulo, 10 jun. 2021. Disponível em: <<https://www.hrw.org/pt/news/2021/06/11/378937>>. Acesso em: 23 nov. 2021.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Ato da Presidência. Nos termos do art. 38 do Regimento Interno, esta Presidência decide criar Comissão Externa, sem ônus para a Câmara dos Deputados, destinada a acompanhar o desenvolvimento dos trabalhos do Ministério da Educação, bem como da apresentação do seu Planejamento Estratégico, conforme Requerimento nº 1119, de 2019. **Câmara dos Deputados**: Brasília, DF, 2019b. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1976370&filenome=REDACAO+FINAL+-+PL+3477/2020>. Acesso em: 17 nov. 2021

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Boletim de análise dos trabalhos do MEC durante a pandemia. **Câmara dos Deputados**: Brasília, DF, nº 01, 2021f. Disponível em:

<https://drive.google.com/drive/u/1/folders/1Igq_AeBqiFQvZdGKdi_XYmPeWZjPKYnu>.

Acesso em: 17 nov. 2021.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Comissão Externa Destinada a Acompanhar o Desenvolvimento dos Trabalhos do Ministério da Educação (MEC), bem como da apresentação do seu planejamento estratégico (CEXMEC): Relatório Semestral 01/2021.

Câmara dos Deputados: Brasília, DF, 2021b. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2039292&filenome=REL+1/2021+CEXMEC>. Acesso em: 16 nov. 2021.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei n° 3.477-A, de 2020. Dispõe sobre a garantia de acesso à internet, com fins educacionais, a alunos e professores da educação básica pública. **Câmara dos Deputados:** Brasília, DF, p. 01-06, 2020e. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/externas/56a-legislatura/ministerio-da-educacao-e-planejamento-estrategico/atribuicoes/criacao>>. Acesso em: 16 nov. 2021.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Decreto n° 591, de 06 de julho de 1992. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais Promulgação. **Diário Oficial da União:** Brasília, DF, 07 jul. 1992. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm>. Acesso em: 13 nov. 2021.

BRASIL. Decreto n° 10.195, de 30 de dezembro de 2019. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Educação e remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança. **Diário Oficial da União**, seção 1, Brasília, DF, edição 252, p. 1, 31 dez. 2019a. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.195-de-30-de-dezembro-de-2019-236099560>>. Acesso em: 18 nov. 2021.

BRASIL. Lei n° 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União:** Brasília, DF, 23 dez. 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm>. Acesso em: 13 nov. 2021.

BRASIL. Lei n° 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, edição extra, 26 jun. 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm>. Acesso em: 13 nov. 2021.

BRASIL. Lei n. 14.040, de 18 de agosto de 2020. Estabelece normas educacionais excepcionais a serem adotadas durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo n° 6, de 20 de março de 2020; e altera a Lei n° 11.947, de 16 de junho de 2009. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, edição 159, p. 4, 19 ago. 2020b. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.040-de-18-de-agosto-de-2020-272981525>>. Acesso em: 22 nov. 2021.

BRASIL. Lei n. 14.077, de 11 de novembro de 2020. Abre aos Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União, em favor de diversos órgãos do Poder Executivo, crédito suplementar no valor de R\$6.118.751.868,00, para reforço de dotações constantes na Lei Orçamentária vigente. **Diário Oficial da União:** seção 1 – extra A, Brasília, DF, edição 251-

A, p. 1, 11 nov. 2020d. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.077-de-11-de-novembro-de-2020-287761984>>. Acesso em: 18 nov. 2021.

BRASIL. Lei n. 14. 172, de 10 de junho de 2021. Dispõe sobre a garantia de acesso à internet, com fins educacionais, a alunos e professores da educação básica pública. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, edição 108, p. 15, 11 jun. 2021g. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.172-de-10-de-junho-de-2021-325242900>>. Acesso em: 22 nov. 2021.

BRASIL. Lei n° 14.180, de 1° de julho de 2021. Institui a Política de Inovação Educação Conectada. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, edição 123, p. 1, 02 de jul. 2021e. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.180-de-1-de-julho-de-2021-329472130>>. Acesso em: 16 nov. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. **Ações de combate à COVID-19**. Brasília, 2021c. Disponível em: <<https://www.gov.br/mec/pt-br/coronavirus/coe/acoes-de-combate>>. Acesso em: 16 nov. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. **Coronavírus: saiba quais medidas o MEC já realizou ou estão em andamento**. Brasília, 2020a. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=86791>. Acesso em: 16 nov. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. **Educação Conectada**. Brasília, 2017. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/docman/novembro-2017-pdf/77461-conceito-do-programa-de-inovacao-educacao-conectada-pdf/file#:~:text=O%20Programa%20de%20Inova%C3%A7%C3%A3o%20Educa%C3%A7%C3%A3o%20Conectada%20est%C3%A1%20planejado%20para%20ser,%3A%20Indu%C3%A7%C3%A3o%2C%20Expans%C3%A3o%20e%20Sustentabilidade>>. Acesso em: 20 nov. 2021.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Painel Coronavírus**. Brasília, 2021a. Disponível em: <<https://covid.saude.gov.br/>>. Acesso em: 09 nov. 2021.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Política Nacional de Plantas Medicinais e Fitoterápicos**. Brasília, 2006. Disponível em: <https://bvsmis.saude.gov.br/bvs/publicacoes/politica_nacional_fitoterapicos.pdf>. Acesso em: 11 nov. 2021.

BRASIL. Portaria n° 177, de 30 de março de 2021. Institui o Programa Brasil na Escola. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, edição 61, p. 171, 31 mar. 2021d. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-177-de-30-de-marco-de-2021-311650714>>. Acesso em: 21 nov. 2021.

BRASIL. **Programa Norte Conectado**. Brasília, DF, 2020c. Disponível em: <<https://norteconectado.rnp.br/sobre-o-programa>>. Acesso em: 21 nov. 2021.

BRUNET, E. R.; BUCCI, M. P. D. Os desafios para a Reconstrução do Estado Social no Brasil Pós-Pandemia: Aprendizados a Partir das Políticas Públicas e Capacidades Estatais. **Revista de Direito Público**, Brasília, v. 18, n. 98, 515-542, 2021. Disponível em:

<<https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/4962>>. Acesso em: 20 out. 2021.

BUCCI, M. P. D. *et al.*. **Buscando um Conceito de Políticas Públicas para a Concretização dos Direitos humanos**. In *Direitos Humanos e políticas públicas*, São Paulo: Pólis, 2001. Disponível em: <http://bibliotecadigital.abong.org.br/bitstream/handle/11465/441/POLIS_direitos_humanos_politicas_publicas.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 20 out. 2021.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

BUTLHER, Judith. *Capitalism Has its Limits*. **Verso Books**, 30 mar. 2020. Disponível em: <<https://www.versobooks.com/blogs/4603-capitalism-has-its-limits>>. Acesso em: 11 nov. 2021.

CARVALHO, Osvaldo Ferreira de. As políticas públicas como concretização dos direitos sociais. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 6, n. 3, p. 773-794, 2019. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/rinc/article/view/59730>>. Acesso em: 12 nov. 2021.

COLETTA, Ricardo Della. No auge da pandemia, Bolsonaro volta a criticar isolamento e diz que ‘vírus acabou’ até o final do ano. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 05 mar. 2021. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/equilibrioesaude/2021/03/ha-um-ano-primeira-morte-por-covid-no-brasil-ocorria-em-mundo-sem-mascaras.shtml>>. Acesso em: 09 nov. 2021.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. **Pandemia provoca aumento nos níveis de pobreza sem precedentes nas últimas décadas e tem um forte impacto na desigualdade e no emprego**. Brasília, 04 mar. 2021. Disponível em: <<https://www.cepal.org/pt-br/comunicados/pandemia-provoca-aumento-niveis-pobreza-sem-precedentes-ultimas-decadas-tem-forte>>. Acesso em: 02 set. 2021.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). **Convenção Americana Sobre Direitos Humanos**, San José, 1969. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm>. Acesso em: 13 nov. 2021.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). **Pandemia e Direitos Humanos nas Américas**, Resolução 1/2020, 10 abr. 2020. Disponível em: <<https://www.oas.org/pt/cidh/decisiones/pdf/Resolucao-1-20-pt.pdf>>. Acesso em: 30 ago. 2021.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Constitucional**. 9ª ed. Salvador: Juspodivm, 2015.

DANTAS, Miguel Calmon Teixeira de Carvalho. **Direito Fundamental ao Máximo Existencial**. 2011. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2011. Disponível em: <<https://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/8703>>. Acesso em 26 out. 2021.

DECLARAÇÃO Universal dos Direitos Humanos. **Organização das Nações Unidas Brasil**, Brasília, 18 set. 2020. Disponível em: <<https://brasil.un.org/pt-br/91601-declaracao-universal-dos-direitos-humanos>>. Acesso em: 13 nov. 2021.

ESTUDO mostra eficiência do isolamento social contra o novo coronavírus. **Universidade do Estado do Rio de Janeiro**, 11 maio 2020. Disponível em: <<https://www.uerj.br/noticia/11078/>>. Acesso em: 02 set. 2021.

FILHO, José dos Santos Carvalho. Crises, pandemia e direitos fundamentais: O perigo nas interseções. **Revista Estudos Institucionais**, v. 6, n. 3, p. 847-860, 2020. Disponível em: <<https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/565#:~:text=O%20objetivo%20das%20presentes%20considera%C3%A7%C3%B5es,fundamentais%2C%20incluindo%20o%20de%20liberdade.>>. Acesso em: 02 set. 2021.

FRISCHEISEN, L. C. F. *et al.* **Políticas Públicas: Planejamento, Desenvolvimento e Fiscalização**. In Direitos Humanos e políticas públicas, São Paulo: Pólis, 2001. Disponível em: <http://bibliotecadigital.abong.org.br/bitstream/handle/11465/441/POLIS_direitos_humanos_politicas_publicas.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 20 out. 2021.

FUNDAÇÃO CARLOS CHAGAS *et al.* **Retratos da Educação no Contexto da Pandemia do Coronavírus: Um olhar sobre múltiplas desigualdades**. São Paulo, 2021. Disponível em: <https://www.fcc.org.br/fcc/wp-content/uploads/2021/02/Retratos-da-Educacao-na-Pandemia_digital_-_outubro20.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2021.

FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA (UNICEF). **Cenário da Exclusão Escolar no Brasil: Um alerta sobre os impactos da COVID-19 na Educação**, Brasília, 2021. Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/media/14026/file/cenario-da-exclusao-escolar-no-brasil.pdf>>. Acesso em: 14 nov. 2021.

GIMENES, Erick. “Teto de Gastos reduz investimento público por habitante”, alerta Esther Dweck. **Brasil de Fato**, 05 out. 2020. Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/2020/10/05/teto-de-gastos-reduz-o-investimento-publico-por-habitante-alerta-esther-dweck>>. Acesso em: 10 nov. 2021.

GRAGNANI, Juliana. Por que o coronavírus mata mais as pessoas negras e pobres no Brasil e no mundo. **BBC News Brasil**, Londres, 12 jul. 2020. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-53338421>>. Acesso em: 09 nov. 2021.

GUEDES, Jefferson Carús. **Igualdade e desigualdade: introdução conceitual, normativa e histórica dos princípios**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

HAJE, Lara. Deputados questionam ministro da Educação sobre veto ao projeto que garante conectividade de alunos. **Câmara dos Deputados**, 31 mar. 2021. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/741860-deputados-questionam-ministro-da-educacao-sobre-veto-ao-projeto-que-garante-conectividade-de-alunos/>>. Acesso em: 20 nov. 2021.

HAN, Byung-Chul. La emergencia viral y el mundo de mañana. Byung-Chul Han, el filósofo surcoreano que piensa desde Berlín. **EL PAÍS**, 21 mar. 2020. Disponível em:

<<https://elpais.com/ideas/2020-03-21/la-emergencia-viral-y-el-mundo-de-manana-byung-chul-han-el-filosofo-surcoreano-que-piensa-desde-berlin.html>>. Acesso em: 11 nov. 2021.

HISTÓRICO da pandemia de COVID-19. **Organização Pan-Americana da Saúde**, 2020. Disponível em: <<https://www.paho.org/pt/covid19/historico-da-pandemia-covid-19>>. Acesso em: 09 nov. 2021.

IMPACTOS sociais, econômicos, culturais e políticos da pandemia. **FIOCRUZ**, [s.d.]. Disponível em: <<https://portal.fiocruz.br/impactos-sociais-economicos-culturais-e-politicos-da-pandemia>>. Acesso em: 09 nov. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD COVID19**. Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101763.pdf>>. Acesso em: 14 nov. 2021.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Censo da Educação Básica 2020: resumo técnico**, Brasília, 2021. Disponível em: <https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas_e_indicadores/resumo_tecnico_censo_escolar_2020.pdf>. Acesso em: 23 nov. 2021.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Resposta Educacional à Pandemia de Covid-19 no Brasil**, Brasília, 2021. Disponível em: <https://download.inep.gov.br/censo_escolar/resultados/2020/apresentacao_pesquisa_covid19_censo_escolar_2020.pdf>. Acesso em: 13 nov. 2021.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Políticas Sociais: acompanhamento e análise - Vinte anos da Constituição Federal**, introdução, Brasília, 2009. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4135/1/bps_17_introducao.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2021.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, n. 28, Brasília, 2021. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=37679&Itemid=9>. Acesso em: 08 nov. 2021.

JUCÁ, Beatriz. Na volta às aulas, a ausência dos que tiveram que abandonar os estudos: “Queria ser médica, mas não consegui continuar”. **EL PAÍS Brasil**, Fortaleza, 26 jul. 2021. Disponível em: <<https://brasil.elpais.com/brasil/2021-07-26/na-volta-as-aulas-a-ausencia-dos-que-tiveram-que-abandonar-os-estudosqueria-ser-medica-mas-nao-consegui-continuar.html>>. Acesso em: 26 jul. 2021.

MATTOSO, Camila. MEC até hoje não mapeou impacto da pandemia na educação, diz presidente de conselho de estados. **Folha de São Paulo**, 03 out. 2021. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/colunas/painel/2021/10/mec-ate-hoje-nao-mapeou-impacto-da-pandemia-na-educacao-diz-presidente-de-conselho-de-estados.shtml>>. Acesso em: 15 nov. 2021.

MELO, R. C. de A.; MOLL, J.. Políticas públicas em educação e a garantia do direito à educação no contexto da desigualdade social no Brasil. **Revista do Centro de Ciências da Educação**, Florianópolis, v. 38, n. 2, p. 01-21, 2020. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/perspectiva/article/view/2175-795X.2020.e65196>>. Acesso em: 31 ago. 2021.

OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, Paris, 1948. Disponível em: <<https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=por>>. Acesso em: 13 nov. 2021.

OLIVEIRA, N.; PIRES, Y. Falta de normas claras e de ações coordenadas para distanciamento social prejudica combate à covid. **Agência Senado**, Jornal do Senado. Brasília: Senado Federal, 09 abr. 2021. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/infomaterias/2021/04/falta-de-normas-claras-e-de-aco-es-coordenadas-para-distanciamento-social-prejudica-combate-a-covid>>. Acesso em: 10 nov. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Carta das Nações Unidas**, São Francisco, 1945. Disponível em: <<https://brasil.un.org/sites/default/files/2021-08/A-Carta-das-Nacoes-Unidas.pdf>>. Acesso em: 14 nov. 2021.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Education at a Glance 2021: OECD Indicators**, Paris, 2021. Disponível em: <<https://www.oecd.org/education/education-at-a-glance/>>. Acesso em: 19 nov. 2021.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Education at a Glance 2021: Brazil – Country note**, Paris, 2021. Disponível em: <<https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/d8d547f5-en.pdf?expires=1637725468&id=id&accname=guest&checksum=084374C44DE663BAA220EA718DED8E03>>. Acesso em: 19 nov. 2021.

PANSIERI, Flávio. **Eficácia e vinculação dos direitos sociais: Uma análise a partir do Direito à Moradia**. 1ª ed. Porto: Editorial Juruá, 2019.

PEIXOTO, Geovane de Mori. **A justiça restaurativa como política pública alternativa ao sistema penal: Possibilidade e viabilidade**. Dissertação (Mestrado em Políticas Sociais e Cidadania) – Universidade Católica do Salvador, Salvador, 2009. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/cp114177.pdf>>. Acesso em: 10 nov. 2021.

PNUD apresenta Relatório de Desenvolvimento Humano 2019 com dados de 189 países. **Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento**, Brasil, 09 dez. 2019. Disponível em: <<https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/presscenter/articles/2019/pnud-apresenta-relatorio-de-desenvolvimento-humano-2019-com-dado.html>>. Acesso em: 10 nov. 2021.

PNUD: Covid-19 pode elevar o número de pessoas que vivem em extrema pobreza para mais de 1 bilhão até 2030. **Organização das Nações Unidas Brasil**, Brasília, 07 dez. 2020.

Disponível em: <<https://brasil.un.org/pt-br/104031-pnud-covid-19-pode-elevar-o-numero-de-pessoas-que-vivem-em-extrema-pobreza-para-mais-de-1>>. Acesso em: 10 nov. 2021.

RANIERI, Nina. O direito à educação e as competências dos entes federados no Brasil: complexidade, pouca colaboração, baixa coordenação. **Federalismo e Poder Judiciário**, Escola Paulista da Magistratura, São Paulo, 2019. Disponível em: <<https://api.tjsp.jus.br/Handlers/Handler/FileFetch.ashx?codigo=114315>>. Acesso em: 14 nov. 2021.

RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. Trad. Almiro Pisetta e Lenita M. R. Esteves. 1ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

REDE DE PESQUISA SOLIDÁRIA. **Covid-19: Políticas Públicas e as Respostas da Sociedade**. São Paulo, n. 22, 2020. Disponível em: <https://redepesquisasolidaria.org/wp-content/uploads/2020/09/boletimpps_22_28agosto.pdf>. Acesso em: 01 nov. 2021.

SANTOS, J. E. L.; PARMEGIANE, D. A problemática dos direitos sociais enquanto direitos subjetivos a prestações estatais. **Revista da AJURIS**, Porto Alegre, v. 48, n. 150, p. 141-169, 2021. Disponível em: <<http://ajuris.kinghost.net/OJS2/index.php/REVAJURIS/article/view/1025>>. Acesso em: 20 out. 2021.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 12ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2015.

SARLET, Ingo Wolfgang. Os direitos fundamentais sociais na Constituição de 1988. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, v. 1, n. 1, p. 01-46, 2001. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5307223/mod_resource/content/1/OS%20DIREITOS%20FUNDAMENTAIS%20SOCIAIS%20NA%20CONSTITUI%C3%87%C3%83O%20DE%201988%20-%20INGO%20WOLFGANG%20SARLET.pdf>. Acesso em 26 out. 2021.

SARLET, Ingo Wolfgang. Os direitos fundamentais sociais como “cláusulas pétreas”. **Cadernos de Direito**, Piracicaba, v. 3, n. 5, p. 78-97, 2003. Disponível em: <<https://www.metodista.br/revistas/revistas-unimep/index.php/cd/article/view/828>>. Acesso em 21 out. 2021.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Curso de Direito Constitucional**. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 8ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012.

SCHMIDT, João Pedro. Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. **Revista do Direito**, Santa Cruz do Sul, v. 3, n. 56, p. 119-149, 2018. Disponível em: <<https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/12688>>. Acesso em: 11 nov. 2021.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **2º Relatório Anual de Acompanhamento do Educação Já**. São Paulo, 2021. Disponível em: <<https://todospelaeducacao.org.br/wordpress/wp->

content/uploads/2021/02/2o-Relatorio-Anual-de-Acompanhamento-do-Educacao-Ja_final.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2021.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. 6º Relatório Bimestral da Execução Orçamentária do Ministério da Educação. São Paulo, 2020. Disponível em: <<https://todospelaeducacao.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2021/02/6%C2%B0-Relatorio-Bimestral-da-Execucao-Orcamentaria-do-MEC.pdf>>. Acesso em: 10 nov. 2021.

VELOSO, Caetano. **Podres Poderes.** Velô, Brasil, 1984. Disponível em: <<https://www.musixmatch.com/pt-br/letras/Caetano-Veloso/Podres-Poderes>>. Acesso em: 24 nov. 2021.

WATANABE, Phillippe. Há um ano, primeira morte por Covid no Brasil ocorria em um mundo sem máscaras. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 12 mar. 2021. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/equilibrioesaude/2021/03/ha-um-ano-primeira-morte-por-covid-no-brasil-ocorria-em-mundo-sem-mascaras.shtml>>. Acesso em: 09 nov. 2021.