REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO EDUCACIONAL
ISSN -2359-1382
dAEPE | Departamento de Administração Escolar e Planejamento Educacional

A regulação da política educacional em Petrolina para a proteção dos direitos da educação no contexto da pandemia da covid-19

The regulation of educational policy in Petrolina for the protection of education rights in the context of the covid-19 pandemic

Maria de Fátima Nascimento dos Reis[1]
Bianca da Silva[2]
José Almir do Nascimento[3]
Amarildo Muniz Malvezzi[4]

Resumo
O presente artigo busca identificar como a normatização da política educacional para a rede municipal de ensino como Petrolina-PE respaldou a garantia dos direitos educacionais de estudantes, no contexto da pandemia da Covid-19. Para isso, discorre a respeito da Educação como política pública, com vistas a efetivar os direitos da educação declarados pelo Estatuto da Criança e do Adolescente. Analisamos a tratativa da Educação como direito em Petrolina a partir de 14 Instruções Normativas, tendo como base a disposição do ciclo de políticas públicas e concluímos que, no que concerne a Petrolina, embora não tenha sido possível verificarmos os efeitos de tais normativas no cotidiano dos estudantes, constatamos que a administração municipal adotou medidas que assegurassem os direitos determinados como fundamentais para a garantia dos direitos da educação no contexto da pandemia.
Palavras-chave: Direitos da educação. Direitos da criança. Políticas educacionais

Abstract
The present article seeks to identify in the Normative Instructions for the municipal network of education how Petrolina-PE acted to ensure the educational rights of students, in the context of the Covid-19 pandemic. For this, it discusses about Education as a public policy, in order to realize the rights of education declared by the Statute of the Child and Adolescent. We analyzed the treatment of education as a right in Petrolina from 14 Normative Instructions, based on the disposition of the cycle of public policies and

[1]Universidade de Pernambuco-UPE, Brasil. Email fatimanr94@gmail.com Orcid https://orcid.org/0000-0002-3750-1234
[2] Universidade de Pernambuco-UPE, Brasil. Email biancascontact@gmail.com Orcid https://orcid.org/0000-0002-7902-6347
[3] Universidade Federal de Pernambuco-UFPE, Brasil. Email almir.nascimento@upe.br Orcid https://orcid.org/0000-0003-4657-9815
[4] Universidade de Pernambuco-UPE, Brasil. Email amarildo.malvezzi@upe.br Orcid https://orcid.org/0000-0001-7978-1054

ISSN:2359-1382 DOI http://doi.org/10.51359/2359-1382.2022.257527

Esta obra está licenciada sob uma Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC BY 4.0). Esta licença permite que outros distribuam, remixem, adaptem e criem a partir do seu trabalho, mesmo para fins comerciais, desde de que lhe atribuam o devido crédito pela criação original. Texto da licença: https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/

concluded that regarding Petrolina, although it was not possible to verify the effects of such normatives in the daily lives of students, we found that the municipal administration has adopted measures to ensure the rights determined as fundamental to ensure the rights of education in the context of the pandemic.
Keywords: Education Rights. Children's rights. Educational policies

Introdução

Desde o anúncio do direito à educação no Brasil, na Constituição de 1934, houve avanços graduais, intercalados com alguns retrocessos. Entretanto, foi apenas na Constituição de 1988 (CF/88) que, de fato, esse direito se consolida e passa não só a garantir a oferta à educação, mas também a assegura no conjunto dos direitos sociais, do mesmo modo que disciplina a forma com que ela seria ofertada. A partir daí, no conjunto das legislações infraconstitucionais, em confluência com a CF/88, a educação é vista como direito de todos e sua garantia é concretizada através da oferta do serviço educacional obrigatório pelo Estado através de política pública.

É importante ressaltar que ainda existem duas leis que regulamentam e complementam a do direito à Educação: o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), de 1990, e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), de 1996. Neste trabalho, focalizamos o ECA como norma regulamentadora dos direitos infantoadolescentes no país, que tem como finalidade a proteção integral. Além disso, aprovada seis anos antes da LDB, foi a legislação que criou mecanismos concretos para que as portas da escola pública fundamental estivessem abertas a todos os brasileiros em idade escolar, e com ela nenhuma criança poderia deixar de estudar por falta de vaga (NASCIMENTO e MARQUES, 2021).

O presente artigo objetiva identificar como a normatização da política educacional para a rede municipal de ensino de Petrolina respaldou a garantia dos direitos educacionais de estudantes, no contexto da pandemia da Covid-19. Tal contexto foi caracterizado pelos impactos produzidos pela desproteção dos direitos das infâncias e no conjunto dos direitos educacionais, classificados por uma Nota Técnica da União Brasileira dos Estudantes Secundaristas – UBES (2021) em dois grandes grupos: os impactos diretos e os impactos indiretos.

Esta obra está licenciada sob uma Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC BY 4.0). Esta licença permite que outros distribuam, remixem, adaptem e criem a partir do seu trabalho, mesmo para fins comerciais, desde de que lhe atribuam o devido crédito pela criação original. Texto da licença: https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/

No primeiro grupo, elencam a existência de um "apagão" pedagógico e curricular; abandono escolar não documentado; fragilização curricular e perda do potencial de aprendizagem dos estudantes; potencialização da invisibilidade e da exclusão dos estudantes público-alvo da educação especial; precarização e intensificação do trabalho docente; fragilização e produção de distorções no fluxo escolar, e respostas inseguras, mal planejadas e de vetor mercadológico no campo das tecnologias educacionais. Já no segundo grupo, aumento e recrudescimento da violência doméstica e familiar; aumento da exposição ao trabalho infantil e juvenil; intensificação de situações de sofrimento psíquico e adoecimento. Esse conjunto de dados atenta para a violação de direitos educacionais ocorridos durante a pandemia da Covid-19.

Então, levados por uma preocupação de averiguar as respostas do governo local aos danos causados à educação no ápice desta pandemia, focamos o primeiro grupo, por meio de uma pesquisa documental, cujos olhares analíticos fundamentaram-se no ciclo de políticas públicas. Isto é, nos debruçamos como o Estado local agiu em prol da manutenção dos direitos da educação anunciados pelo ECA.

De modo a estruturar a nossa abordagem teórica e empírica, organizamos o texto por meio de quatro seções, além da introdução. A primeira discute sobre os direitos educacionais, configurando-os como proteção integral da criança, tratando esta ideia a partir do ECA e da Lei Orgânica do Município de Petrolina (LOM). Em seguida abordaremos brevemente a Educação entendida como política pública. Na terceira seção, descrevemos nosso percurso metodológico, apresentando os processos que desencadearam o levantamento e a análise dos dados desta pesquisa. Na quarta, argumentaremos sobre o processo de construção de políticas públicas para assegurar os direitos humanos, bem como apresentamos os dados de nosso levantamento documental, no que seguimos para a sua análise e discussão sobre os achados.

Portanto, a seguir, apresentamos considerações sobre a educação como direitos humanos, normatizados por declarações internacionais e na legislação local, buscando assim compreender a impreterível ação do governo de Petrolina aos problemas públicos causados pela pandemia da Covid-19.

Esta obra está licenciada sob uma Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC BY 4.0). Esta licença permite que outros distribuam, remixem, adaptem e criem a partir do seu trabalho, mesmo para fins comerciais, desde de que lhe atribuam o devido crédito pela criação original. Texto da licença: https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/

A educação pronunciada como direito infantoadolescente

A ideia da infância como uma categoria social e da criança como sujeito de direitos começou a ser enfatizada no mesmo período em que a educação se tornava efetivamente um dos aspectos a se considerar como benefício social, logo após a Revolução Industrial. Ainda assim, só no final do século vinte se observam garantias de efetividade das políticas

de educação e de reconhecimento da cidadania infantoadolescente. Este século, de modo especial, tem como característica mudanças profundas nas sociedades globais e locais, período que Bobbio (2004) chamaria de "Era de Direitos".

Este século foi assim descrito por Andrade e Nascimento (2021):

> O breve século XX foi arena de significativas mudanças e transformações em vários aspectos da vida humana, caracterizado pelo crescimento exponencial da população mundial, que se reconstitui culturalmente por conta dos desdobramentos das novas formas de globalização, comunicação e consumo. Igualmente, os severos conflitos bélicos e o aumento da produção de armas de destruição em massa e pela exploração desmedida e crescente dos recursos naturais, conflui em mudanças climáticas, com implicações para a sobrevivência da humanidade. Tais predicados, de um lado, vão gerar uma crítica a ideia de progresso ensejado pelo pensamento científico do século XIX; de outro, corroboram com a proclamação de Cartas de direitos e a definição de *novas cidadanias*. (Ibidem, p. 29 – grifos inseridos)

Dentre a afirmação das chamadas *novas cidadanias*, situam-se a criança e o adolescente, cujas especificidades foram, progressivamente, reconhecidas no Brasil por meio da Constituição Federal de 1988; internacionalmente, pela Convenção da Organização das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança, em 1989. Estas normas capacitam esse segmento etário à condição de *sujeitos de direitos*, isto é, por este reconhecimento pode-lhes assegurar a exigibilidade – quando lhe faltar – e/ou o pleno gozo do conjunto dos direitos e dos deveres no âmbito do exercício das suas cidadanias.

Situamos por direitos humanos o que estabelecem Santos, Malvezzi e Nascimento (2021, p. 6), ao afirmarem que "se constituem por meio de um conjunto de garantias legais, políticas e concepções filosóficas que visam proteger os indivíduos e os grupos sociais contra as diversas ações ou omissões daqueles que atentam contra a sua

Esta obra está licenciada sob uma Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC BY 4.0). Esta licença permite que outros distribuam, remixem, adaptem e criem a partir do seu trabalho, mesmo para fins comerciais, desde de que lhe atribuam o devido crédito pela criação original. Texto da licença: https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/

dignidade". Deste modo, o anúncio de um direito, obrigatoriamente, volve-se em regras inscritas na legislação local, assegurando que o Estado e/ou a Sociedade passe a ter obrigação de garanti-lo na vida dos seus cidadãos, o que se faz por meio do conjunto das políticas públicas. É por esta envergadura que o anúncio da educação como um direito humano estabelece regras e diretrizes com fins a sua exequibilidade. Ao mesmo tempo, consecutivamente, também se estabelece a criança e do adolescente como sujeitos destes direitos.

Demarcamos a afirmação da criança e do adolescente como sujeitos dos direitos da educação o início do século, tendo como marco a promulgação da Declaração de Genebra, de 1924, cujo instrumento intencionava promover a todas as crianças assistência e ambiente propício para seu desenvolvimento, consolidando assim um dos primeiros passos para afirma-las indivíduos detentores de direitos nas construções de normativas internacionais de direitos humanos. Mas, somente no cenário pós Segunda Guerra Mundial, a Organização das Nações Unidas (ONU) promulgou um dos atos de maior referência para a reflexão acerca dos direitos humanos modernos – a Declaração Universal dos Direitos Humanos em 1948.

No seu artigo 26 é apresentada uma preocupação referente à universalidade da oferta de educação a todos os seres humanos, como forma de potencializar o seu desenvolvimento, assim descrito:

> 1. Todo ser humano tem direito à instrução. A instrução será gratuita, pelo menos nos graus elementares e fundamentais. A instrução elementar será obrigatória. [...]
> 2. A instrução será orientada no sentido do pleno desenvolvimento da personalidade humana e do fortalecimento do respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais. A instrução promoverá a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e grupos raciais ou religiosos, e coadjuvará as atividades das Nações Unidas em prol da manutenção da paz (COORDENADORIA ECUMÊNICA DE SERVIÇO – CESE, 2018, p. 8).

Apesar desse anúncio, as ações elaboradas na época abordavam a inclusão de crianças como sujeitos de direito de forma ainda vaga, sendo tal fato reformulado com a Declaração Universal dos Direitos das Crianças de 1959, adotada pela ONU e ratificada

Esta obra está licenciada sob uma Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC BY 4.0). Esta licença permite que outros distribuam, remixem, adaptem e criem a partir do seu trabalho, mesmo para fins comerciais, desde de que lhe atribuam o devido crédito pela criação original. Texto da licença: https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/

pelo governo nacional. Esta declaração apresenta dez princípios que abordam os direitos civis, como proteção, assistência e educação.

Já a Convenção sobre os Direitos da Criança, realizada pela ONU em 1989, apresentou em seu preâmbulo preocupações referentes à preservação e assistência ao ambiente familiar, tendo em vista a influência deste grupo no desenvolvimento infantil, e uma atenção voltada à educação como instrumento de preparo para o convívio em sociedade.

> Considerando que a criança deve estar plenamente preparada para uma vida independente na sociedade e deve ser educada de acordo com os ideais proclamados na Cartas das Nações Unidas, especialmente com espírito de paz, dignidade, tolerância, liberdade, igualdade e solidariedade (BRASIL, 1990a).

Em nosso país, na fase de preparação desta Convenção sobre os Direitos das Crianças, é promulgada a mais recente Constituição Nacional, coadunando com seus princípios ao determinar cabalmente que:

> Art. 227: É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (BRASIL, 1988).

Este artigo é fruto da luta de diversos movimentos sociais que defendem os direitos de crianças e adolescentes, no que se incluem os próprios meninos e meninas nesta empreitada, bem como da intensa mobilização internacional em favor das infâncias. Embora tenha sido originalmente destinada às infâncias e adolescências, acrescentou-se o segmento juvenil à condição de destinatário da absoluta prioridade no gozo dos conjuntos dos direitos humanos e sociais por meio da Emenda Constitucional nº 65, de 2010.

A regulamentação deste dispositivo deu-se, *pari passu* à movimentação internacional pelos direitos infantis, mobilizando o Estado e a Sociedade para construção de uma legislação democrática e participativa que disciplinasse a cidadania

Esta obra está licenciada sob uma Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC BY 4.0). Esta licença permite que outros distribuam, remixem, adaptem e criem a partir do seu trabalho, mesmo para fins comerciais, desde de que lhe atribuam o devido crédito pela criação original. Texto da licença: https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/

infantoadolescente. Com isso, em 13 de julho de 1990 é aprovada a Lei nº 8.069, configurada como o Estatuto da Criança e do Adolescente, documento fundamental para a afirmação dos direitos da criança e do adolescente em território nacional, traduzindo e ampliando o leque de direitos assegurados pelo artigo 227 da CF/88.

No que se refere à educação, o ECA faz anúncio desse direito a partir do artigo 53, estabelecendo um conjunto de direitos vinculados e obrigatórios ao pleno gozo da educação. Neste sentido, é importante destacar que tanto a Constituição (Art. 206) quanto a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Art., 5º) não são tão incisivos no anúncio dos direitos da educação quanto o ECA, já que o que se estabelecem na LDB e CF/88 são princípios do ensino e não proclamação do direito.

Em vista disso, para se pensar a Educação como direito, o ECA tem sido o mais importante regulador de ações concretas, seja por sua concepção originária, seja porque criou instrumentos e órgãos capazes de interferir diretamente na aplicação de medidas judiciais e extrajudiciais (NASCIMENTO; MARQUES, 2021) para assegurar sua eficácia, tais como o Conselho Tutelar. Por esta razão, focalizamos esta pesquisa pelo direito pronunciado no Estatuto da Criança e do Adolescente em vista à proteção integral a que esta legislação pretende, ou seja, sua preocupação de interligar com o conjunto das políticas públicas para garantir o desenvolvimento de todas as crianças e adolescentes, nos aspectos físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade.

Em termos estritos, o artigo 53 do ECA designa a educação nos seguintes termos: "a criança e o adolescente têm direito à educação" (BRASIL, 1990). E, de modo similar à LDB e a CF/88, o artigo citado prossegue seu anúncio assentado em tríplice finalidade, "de forma a hierarquizar os objetivos da ação educativa" (NASCIMENTO, 2018, p. 135), visando (a) o pleno desenvolvimento da pessoa; (b) o preparo para o exercício da cidadania, e; (c) a qualificação para o trabalho.

Ora, esta hierarquização é assim estabelecida por entender que a pessoa humana tem primazia sobre as exigências relativas à vida cívica e ao mundo do trabalho. Ademais, no que se refere ao "pleno desenvolvimento da pessoa" é,

> ao desenvolvimento físico do ser humano, mas também de sua moral, sentimentos. É reconhecer que a educação deve preparar o indivíduo

ISSN:2359-1382 DOI http://doi.org/10.51359/2359-1382.2022.257527

Esta obra está licenciada sob uma Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC BY 4.0). Esta licença permite que outros distribuam, remixem, adaptem e criem a partir do seu trabalho, mesmo para fins comerciais, desde de que lhe atribuam o devido crédito pela criação original. Texto da licença: https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/

> para além de sua capacidade intelectual e econômica, é construir relações sociais, senso crítico, juízo de valor, é garantir a dignidade da pessoa humana de forma que este cidadão identifique que o outro também é um sujeito de direito e de dignidade, e, com isso, seja capaz de respeitar a dignidade alheia (LONCHIATI; MOTTA, 2019, p. 77).

Em outras palavras, a educação deve buscar trabalhar as diferentes áreas da vida do indivíduo e ajudá-lo nesse processo de construção de sua integração individual, social, e de autonomia, ou seja, a formar indivíduos que possam adotar uma atitude crítica e reflexiva frente ao mundo, lutar por seus direitos, como também, cumprir com seus deveres.

Como mencionado, os incisos do artigo 53 estabelecem o *modus* pelo qual este direito é efetivado, isto é, para se pensar a os direitos da educação será necessário assegurar à criança e ao adolescente, também:

> Art. 53 [...]
> I. Igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; II. Direito de ser respeitado por seus educadores; III. Direito de contestar critérios avaliativos, podendo recorrer às instâncias escolares superiores; IV. Direito de organização e participação em entidades estudantis; V - acesso à escola pública e gratuita, próxima de sua residência, garantindo-se vagas no mesmo estabelecimento a irmãos que frequentem a mesma etapa ou ciclo de ensino da educação básica. Parágrafo único. É direito dos pais ou responsáveis ter ciência do processo pedagógico, bem como participar da definição das propostas educacionais (BRASIL, 1990).

O direito de igualdade de condições para acesso e permanência na escola pauta-se pela organização de ambiente e ações voltadas para assegurar a estabilidade da criança e do adolescente no contexto escolar, a partir da motivação e do controle de índices de evasão escolar. Dentro das ações a serem consideradas como meios de garantia do direito marcado no inciso I deste artigo está a "necessidade de uma adaptação metodológica de ensino às necessidades protetivas, de modo que a educação atenda às necessidades pedagógicas específicas do alunado" (NASCIMENTO, 2018, p. 137).

Com o contexto pandêmico, o anúncio desse direito, de modo especial, é fulcral para o desenvolvimento de uma sociedade mais justa e mais equânime. A permanência na escola, inviabilizada pelas formas de contágio da Covid-19, foi temporariamente

Esta obra está licenciada sob uma Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC BY 4.0). Esta licença permite que outros distribuam, remixem, adaptem e criem a partir do seu trabalho, mesmo para fins comerciais, desde de que lhe atribuam o devido crédito pela criação original. Texto da licença: https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/

transferida para os lares, gerando uma regulamentação para sua implementação. Logo, poderíamos afirmar que este anúncio se vincula à possibilidade de esticamento das condições sociais e econômicas de manutenção da criança e do adolescente na escola, agora em casa. Isto é, cabe à política educacional e a escola e a sociedade garantir que estes sujeitos não evadam da escola.

As condições de desigualdades sociais que gera, dentre outros fatores degradantes, as desigualdades educacionais, devem ser consideradas ao analisarmos este inciso.

Assegurar a universalização da escolarização carece a inclusão de parte dos estudantes e suas famílias em programas sociais e de outros auxílios psicossociais, do contrário não se estabelece igualmente em condições. Portanto, alimentação escolar e auxílios de complemento de renda são fundamentais para estes estudantes não tomarem o desvio da exploração do trabalho infantil ou outros males que possam afligi-los.

Esta perspectiva coaduna com as regras prescritas no artigo 54 do ECA, mais especificamente quando determina como obrigação do Estado o "VII – atendimento no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde" (BRASIL, 1990). Além disso, este mesmo artigo determina em seus parágrafos que:

> § 1º O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.
> § 2º O não oferecimento do ensino obrigatório pelo poder público ou sua oferta irregular importa responsabilidade da autoridade competente.
> § 3º Compete ao poder público recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsável, pela frequência à escola.

Haja a vista a condição da criança e do adolescente como sujeitos de direitos, o parágrafo primeiro estabelece e conceitua o ensino como direito público subjetivo. Isso implica afirmar que o Estado não pode se furtar da sua oferta regular e que qualquer pessoa que tenha este direito violado ou negado pode recorrer (justicializar) contra o Poder Público, individualmente ou representado por organismos protetivos. Neste caso, o Conselho Tutelar tem ocupado importante papel na restauração deste direito.

O artigo 53 tem como preocupação garantir uma gestão democrática, explícita nos

Esta obra está licenciada sob uma Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC BY 4.0). Esta licença permite que outros distribuam, remixem, adaptem e criem a partir do seu trabalho, mesmo para fins comerciais, desde de que lhe atribuam o devido crédito pela criação original. Texto da licença: https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/

incisos II e III – estritamente interligados. O direito de contestar os critérios avaliativos deve ser complementado pela garantia de ser respeitado pelos educadores, reconhecendo que tal privilégio deve-se manter nos demais aspectos da vida escolar. A partir disso, em contraste de uma educação baseada pela herança tradicionalista, fica enfatizada a prioridade em fundamentar o ensino sob via dialógica. Ademais, reconhecemos que em seu inciso IV, tal finalidade se insere no direito de organização e participação em entidades estudantis, ao passo em que a inserção do aluno em tais entidades possibilita a prática de sua cidadania, em direitos e deveres.

Por sua vez, o artigo 56 do ECA (BRASIL, 1990) determina que os dirigentes de estabelecimentos de ensino fundamental comunicarão ao Conselho Tutelar os casos de faltas injustificadas, de evasão escolar e/ou os repetência. Não importa, neste sentido, apenas a inclusão de crianças e adolescentes no ambiente escolar, mas garantir-se o seu aprendizado e sua progressão de série escolar. Assim, ao centralizar os direitos da educação permeados pela democracia, proteção contra discriminações ou ofensas e pela afirmação da organização estudantil demonstra seu caráter inclusivo de todas as crianças, outrora excluídos do sistema educativo.

No que se refere à educação no contexto nacional, compreende-se como direito a ser assegurado pelo Estado, objetivando o desenvolvimento do indivíduo em sua totalidade como pudemos descrever. Localmente, a Lei Orgânica do Município de Petrolina é tímida ao tratar a questão dos direitos da educação, deixando-se regulamentar pelo conjunto das normas federais, além disso, tem como principal preocupação sua organização administrativa – ainda que lhe dedique um capítulo e oito artigos.

Nesta empreitada, a LOM reafirma a educação como direito, nos termos a seguir:

> Art. 148. *A educação, enquanto direito de todos, é um dever do Estado* e da sociedade e deve ser baseada nos princípios da democracia, da liberdade de expressão, da solidariedade e do respeito aos direitos humanos, visando constituir-se em instrumento de desenvolvimento da capacidade de elaboração e de reflexão crítica da realidade (PETROLINA, 1990 – grifos inseridos).

Assim, aponta a educação como um direito subjetivo e reconhece o papel do Estado em garanti-la. Do mesmo modo, esta LOM apresenta uma perspectiva educacional

Esta obra está licenciada sob uma Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC BY 4.0). Esta licença permite que outros distribuam, remixem, adaptem e criem a partir do seu trabalho, mesmo para fins comerciais, desde de que lhe atribuam o devido crédito pela criação original. Texto da licença: https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/

pautada por princípios de caráter democrático, equivalendo-se às intuições explanadas no artigo 53 do ECA, cuja educação é fundamentada pela liberdade de expressão e pelo desenvolvimento do indivíduo como ser reflexivo.

O artigo 149 desta LOM trata-se dos princípios cujos os quais o ensino deverá ser ministrado localmente, apontando aqui uma perspectiva de cunho dialética aos princípios e os direitos educacionais, expressos do seguinte modo:

> I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; III - pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino; IV - gestão de ensino público em estabelecimentos oficiais; [...] VI - gestão democrática do ensino, assegurada a participação de representantes da comunidade, na forma que a lei estabelecer (PETROLINA, 1990).

Ademais, destacam-se os dois parágrafos deste artigo, que dar garantias da inclusão de pessoas com deficiência no sistema municipal de ensino, impedindo que a falta de recursos seja condição de exclusão escolar:

> § 1º A gratuidade do ensino público implica o não pagamento de qualquer taxa de matrícula, de certificado ou de material; § 2º Cabe ao Município, suplementarmente, promover o atendimento educacional especializado aos portadores de deficiências, preferencialmente, na rede regular de ensino (PETROLINA, 1990).

Em vista do que apresentamos até aqui, é possível afirmar que a construção da educação como direito está pautada nos documentos internacionais, nacionais e locais de maneira não contraditória e progressiva, tornando este direito da criança e do adolescente imperativo de lhes ser assegurado, mesmo em condições adversas como durante a pandemia da covid-19 – o que só será possível por meio da implementação de políticas públicas preocupadas em dar respostas a problemas concretos, como trataremos a seguir.

Do direito pronunciado à Política Pública

Ao longo do tempo, a função do Estado em nossa sociedade foi se modificando e avançando. Com as transformações ocasionadas principalmente pela condição

Esta obra está licenciada sob uma Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC BY 4.0). Esta licença permite que outros distribuam, remixem, adaptem e criem a partir do seu trabalho, mesmo para fins comerciais, desde de que lhe atribuam o devido crédito pela criação original. Texto da licença: https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/

democrática, o Estado deixou de se preocupar primordialmente com a segurança e passou a trabalhar mais na promoção do bem-estar da sociedade. Para tanto, ele deve se utilizar de políticas públicas para desenvolver garantias de acesso da população a diferentes serviços e equipamentos como saúde, educação, moradia, saneamento básico etc. (SEBRAE, 2008).

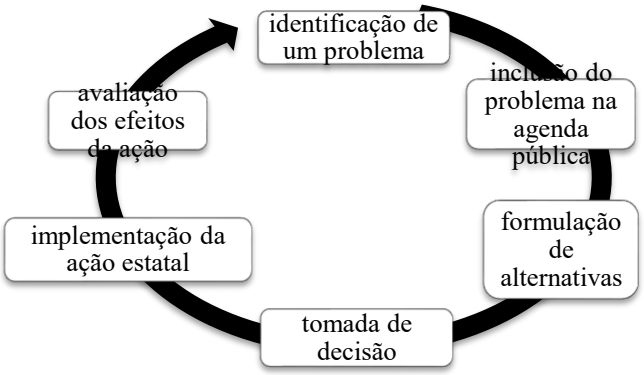
O conceito de políticas públicas é múltiplo, tendo em vista que sua compreensão envolve diversas áreas do conhecimento humano. Contudo, a definição que iremos abordar basear-se-á no seu entendimento como ações e decisões tomadas pelo Estado a fim de promover a satisfação dos indivíduos em uma sociedade, levando em consideração as demandas sociais. Dessa forma, políticas públicas são "ações empreendidas ou não pelos governos que deveriam estabelecer condições de equidade no convívio social, tendo por objetivo dar condições para que todos possam atingir uma melhoria da qualidade de vida compatível com a dignidade humana" (DIAS; MATOS, 2012, p. 12). Isto é, por meio delas, os direitos humanos deixam de ser cartas de intenções e tornam-se benefícios na vida das pessoas, assegurar às pessoas – especialmente às mais pobres – a possibilidade de atingir sua máxima potencialidade de humanização.

Não obstante, para a efetivação dos direitos humanos, os governos elaboram planos, programas e ações (políticas públicas) por meio de um processo de estágios que se articulam entre si, conhecidos também como Ciclo das Políticas Públicas (LOPES, et. al., 2008). Este ciclo é um método cuja preocupação é alcançar a solução de uma determinada demanda, num processo que vai desde a observação de uma urgência social até a avaliação de sua implementação, como descrevemos na figura

ISSN:2359-1382 DOI http://doi.org/10.51359/2359-1382.2022.257527

Esta obra está licenciada sob uma Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC BY 4.0). Esta licença permite que outros distribuam, remixem, adaptem e criem a partir do seu trabalho, mesmo para fins comerciais, desde de que lhe atribuam o devido crédito pela criação original. Texto da licença: https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/

***Figura I*:** O ciclo de Políticas Públicas



Fonte: Elaborada pelas autoras, com base em Lopes et. al. (2008).

Políticas públicas, como programas e ações que visam à solução de problemas reais encontrados na sociedade, constituem-se como um ciclo que se inicia pelo reconhecimento como um problema público, para que então sejam incluídas na Agenda Governamental. O processo se segue pela formulação das políticas, quando o governo deve apontar ações necessárias a partir da análise de um conjunto de informações referentes à situação em questão, bem como a obtenção de observações feitas por diferentes grupos. Por consequência, ocorre a etapa de tomada das decisões, que pode ser entendida como o "[...] momento onde se escolhe alternativas de ação/intervenção em resposta aos problemas definidos na Agenda. É o momento onde se define, por exemplo, os recursos e o prazo temporal de ação da política" (LOPES, et. al., 2008, p. 13).

As fases finais do ciclo dão-se pela implementação das ações desenvolvidas pelo governo, que são controladas por um grupo administrativo responsável por observar o desempenho das medidas aplicadas e alterá-las se necessário. O ciclo se encerra com a constante avaliação sobre a política pública, permitindo, assim, uma resposta acerca da efetivação das intervenções realizadas.

A educação é, também, uma política pública (AZEVEDO, 2004). Portanto, são ações que o Estado, com base nas normas legais, desenvolve para garantir à sociedade os direitos de educação. Sua construção acontece por meio de diálogos e debates com toda a sociedade, em conselhos nacionais e outros espaços; já a sua implementação acontece

Esta obra está licenciada sob uma Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC BY 4.0). Esta licença permite que outros distribuam, remixem, adaptem e criem a partir do seu trabalho, mesmo para fins comerciais, desde de que lhe atribuam o devido crédito pela criação original. Texto da licença: https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/

por meio da adoção de leis federais, estaduais e municipais criadas pelo Poder Legislativo e em propostas enviadas pelo Poder Executivo (DUTRA, 2021). Por causa desta definição, apresentaremos a seguir os caminhos de levantamentos de dados e análise, mediados pelo ciclo de políticas.

Caminhos metodológicos da pesquisa

Fazer análise de Política Pública é desenvolver uma descrição e uma explicação das causas e das consequências da ação do governo, isto é, é interpretar o que os governos fazem, por meio das estruturas do Estado, o porquê de agirem e que diferença isto faz para a vida das pessoas. Nestes termos, a análise de políticas lança olhar sobre o ciclo de políticas, desenhado anteriormente. Neste conteúdo, a política pública vai se constituindo numa sucessão de deliberação, formada por vários estágios.

A preocupação de atendermos ao objetivo deste trabalho levou-nos a iniciar nossa pesquisa por um estudo de natureza exploratória (GIL, 2002) com a intenção de nos familiarizarmos e fundamentarmos o nosso objeto de estudo. Numa segunda etapa, com fins a averiguar como a publicação das Instruções Normativas Municipais situaram a garantia do direito à educação, levantamos os Decretos Municipais obtidos a partir de consultas ao portal eletrônico da Prefeitura Municipal de Petrolina, focalmente, no Diário Oficial Eletrônico Municipal e nas comunicações da Secretaria Municipal de Educação.

Com os dados levantados, buscamos proceder a análise de modo a analisar se (como) a normatização educacional assegurou o direito à educação, utilizando uma abordagem metodológica qualitativa (MINAYO, 1994), categorizando e instruindo análises conforme o conteúdo foi sendo revelado. Para isso, tomamos como percurso o próprio ciclo de políticas, cercando as fases de maneira etapista, procedemos análise por agrupamento em três blocos, conforme demonstramos no quadro a seguir:

***Quadro I*:** Análise da Política de Educação de Petrolina-PE em tempos de pandemia

Fase 01	Identificação de um problema	Ameaça aos direitos educativos
Fase 02	Inclusão do problema na agenda pública	

Esta obra está licenciada sob uma Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC BY 4.0). Esta licença permite que outros distribuam, remixem, adaptem e criem a partir do seu trabalho, mesmo para fins comerciais, desde de que lhe atribuam o devido crédito pela criação original. Texto da licença: https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/

Fase 03	Formulação de alternativas	Publicação de Decretos Municipais e de Instruções Normativas
Fase 04	Tomada de decisão	
Fase 05	Implementação da ação	Aplicação das ações previstas nas normativas
Fase 06	Avaliação dos efeitos da ação	

Fonte: Elaborada pelas autoras, com base em Lopes et. al. (2008).

Com isso organizado, podemos apresentar os dados e as respectivas análises, estabelecidas nos três blocos elencados na Tabela I: a ameaça aos direitos; a publicação de normatização; a aplicação das ações previstas nestas normas.

Mudanças ocorridas na educação em contexto pandêmico: uma ameaça aos direitos da educação

Muitas foram as mudanças ocorridas no conjunto das políticas públicas durante todo o período de pandemia, e na educação não foi diferente. Estas mudanças provocaram diversos desafios e impactos, acentuaram as fragilidades do nosso sistema educacional, pondo em risco o conjunto de direitos da educação preconizados pelo Estatuto da Criança e do Adolescente.

A adoção de um novo formato de ensino, mais conhecido como ensino remoto emergencial, buscou estruturar a educação de modo que contemplasse toda a comunidade escolar, evidenciando as desigualdades sociais, educacionais e de alfabetização digital de estudantes e professores. Muitos docentes tiveram que se adaptar de forma "brusca" a essa nova realidade, mas não tiveram o preparo necessário para tal. Sobre este aspecto, o Mapeamento das Tecnologias da Informação e Comunicação na Educação, em 2019 (COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL, 2020), revelou que 79% dos educadores não tiveram curso específico para o uso do computador e da internet nas aulas. Além disso, dos estudantes da região Nordeste que têm menos acesso à internet e 25% dos que usam, fazem exclusivamente pelo celular.

Tal realidade também foi percebida por levantamento de dados apresentados pelo Grupo de estudos sobre política educacional e trabalho docente (Gestrado), em parceria

Esta obra está licenciada sob uma Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC BY 4.0). Esta licença permite que outros distribuam, remixem, adaptem e criem a partir do seu trabalho, mesmo para fins comerciais, desde de que lhe atribuam o devido crédito pela criação original. Texto da licença: https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/

com a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação – CNTE (GESTRADO, 2020), indicando que 25% dos docentes entrevistados apontam que os estudantes não possuíam recursos necessários para a participação das aulas remotas, e 68% dos alunos não possuíam auxílio dos responsáveis no cumprimento das atividades escolares, afetando, assim, o desenvolvimento e o funcionamento regular desse modelo de ensino e, consequentemente, a aprendizagem dos alunos.

No município de Petrolina, a pandemia provocou impactos nas escolas, "exigindo-lhes" a adaptação a um novo formato de ensino e às "novas tecnologias", bem como também a repensar suas ações administrativas e pedagógicas, para proporcionar a oferta de uma boa educação para os educandos, dentro das possiblidades do cenário no qual se encontrava.

Estas dificuldades podem ser confirmadas por meio de um estudo realizado com 40 professores de 18 instituições de ensino da educação básica de Petrolina (PE) e de Juazeiro (BA). De acordo com os dados consolidados,

> 55% dos entrevistados relataram problemas em ministrar os conteúdos programados para o ano de 2020. Deste total, 30% apontam que conseguiram desenvolver menos de 30% do conteúdo durante o ano letivo. Outro problema identificado pelo estudo foi a falta de acesso dos professores participantes a vídeos e tutoriais informativos sobre o modelo de ensino remoto adotado pela escola. Os dados mostram que 40% dos participantes não tiveram acesso a esse material (MENDES, 2021).

Assim como as escolas e docentes, os estudantes também sofreram impactos advindos da pandemia, a começar por uma rotina de estudos que foi totalmente modificada, falta de um ambiente propício para aprendizagem, falta de uma boa alimentação, pois muitos estudantes só tinham acesso a alimentação diária por meio da escola, e a fragmentação na relação com seus pares e professores.

Outro ponto observado dessa recorrência é a pouca, e até a não participação, nas aulas *online*, em virtude de seus pais ou responsáveis não terem as condições e o tempo necessário para auxiliá-los nas atividades, pois muitos trabalham o dia todo e fora de casa e também não terem os recursos tecnológicos necessários que o ensino remoto exigia.

Esta obra está licenciada sob uma Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC BY 4.0). Esta licença permite que outros distribuam, remixem, adaptem e criem a partir do seu trabalho, mesmo para fins comerciais, desde de que lhe atribuam o devido crédito pela criação original. Texto da licença: https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/

A tomada de decisões públicas: decretos municipais e de instruções normativas

A partir da concessão do Supremo Tribunal Federal (STF) aos Entes Federados para organizarem com autonomia e planejarem estratégias e ações que viabilizassem políticas de contenção e controle da pandemia, o que inclui as políticas de educação, o Governo Estadual de Pernambuco e os Governos Municipais emitiram decretos orientativos para as instituições para "encararem" essa nova realidade. Com isso, o Decreto Estadual n. 48.809, de 14 de março de 2020, foi um dos primeiros a serem emitidos, no que afirma:

> Art. 6º-A. Fica determinada, a partir do dia 18 de março de 2020, a suspensão do funcionamento das escolas, universidades e demais estabelecimentos de ensino, público ou privados, em todo o Estado de Pernambuco. (PERNAMBUCO, 2020)

Em consonância com o Governo Estadual, o Governo Municipal de Petrolina por meio do Decreto n. 12, de 16 de março de 2020 determinava a suspensão das aulas.

> Art. 4º. Com o objetivo de garantir prevenção à população em face do novo Coronavírus (COVID-19), ficam determinadas as seguintes medidas: 1- Suspensão de aulas na rede municipal de ensino a partir do dia 18/03/2020 (quarta-feira) até o dia 30/03/2020. (PETROLINA, 2020a)

A princípio, o município suspendeu as aulas por meio deste decreto por um período de 12 dias. Após o cumprimento desse período e em decorrência de outros decretos municipais e estaduais, as aulas presenciais na rede municipal de ensino continuaram suspensas até meados de 2021. Em virtude disso, a Portaria nº 015, de 17 de março de 2020 (PETROLINA, 2020b), estabeleceu medidas no âmbito da Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Esportes para Unidades de Ensino da Rede Municipal de Petrolina, em cumprimento ao Decreto n. 012/2020 (PETROLINA, 2020a):

> Art. 1º Que as unidades escolares que compõem a Rede Municipal de Ensino (Escolas Municipais, Centros Municipais de Educação Infantil e Unidades do Programa Nova Semente), suspenderão suas atividades letivas de 18 de março de 2020 a 31 de março de 2020, como antecipação do recesso escolar 2020.
> [...]
> Art. 5° A Alimentação Escolar será garantida através de kit alimentar

Esta obra está licenciada sob uma Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC BY 4.0). Esta licença permite que outros distribuam, remixem, adaptem e criem a partir do seu trabalho, mesmo para fins comerciais, desde de que lhe atribuam o devido crédito pela criação original. Texto da licença: https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/

> (por aluno), entregue nas unidades escolares, conforme cronograma de distribuição estabelecido pelas unidades escolares, considerando seu porte, planejando a entrega a partir de sexta-feira (20) em dias e horários alternados a fim de não gerar aglomerações.

Estas medidas iniciais, como é possível perceber, foram pensadas para um curto prazo de tempo, pois ainda não se tinha claramente a real dimensão e proporção do que seria a pandemia. Ainda assim, o fato de se ter preservado a garantia de um kit alimentar aos alunos respalda a garantia do que está estabelecido no artigo 54 do ECA, tendo em vista que, para muitos, a merenda escolar é a principal – às vezes, única – refeição do dia.

Além do mais, para minimizar os impactos sobre o rendimento escolar, foram necessárias várias estratégias para viabilizar essa nova realidade educacional, afetando a vida de aproximadamente 106.807 estudantes e 3.250 professores no município. Foi preciso a reorganização do calendário escolar, a disponibilização de livros didáticos e o uso de atividades não presenciais para, por fim, a adoção de um novo formato de ensino – o da modalidade remota, que efetivamente só veio ocorrer em meados de setembro de 2020.

Anteriormente à adoção ao ensino remoto, a Secretaria Municipal de Educação de Petrolina, seguindo todas as recomendações e procedimentos de isolamento e distanciamento social e considerando todos os decretos federais, estaduais e municipais, estabeleceu, por meio da Instrução Normativa n. 03/2020 (PETROLINA, 2020c), orientações para realização de atividades pedagógicas extraescolares, por meio de atividades não presenciais, como disposto nos artigos a seguir:

> Art. 1º. Estabelecer orientações para a realização de atividades pedagógicas não presenciais, de reforço pedagógico para os estudantes matriculados na rede de ensino municipal, ausentes das salas de aulas, em decorrência da pandemia causada pela COVID-19, por meio de educação remota, com a mediação da família.
> Art. 2º. Os materiais didáticos impressos e os materiais de apoio ao estudante comporão um kit denominado de Kit de Reforço Pedagógico.
> [...]
> Art. 6º. A Secretaria Executiva de Ensino e a Secretaria Executiva de Primeira Infância, por meio da Gerência de Busca Ativa deverá monitorar os estudantes com histórico de evasão e abandono escolar, visando promover a permanência e o sucesso de todos os estudantes matriculadas na rede municipal de ensino.
> Art. 7º. Cabe às Secretarias Executivas estabelecer os modelos de

Esta obra está licenciada sob uma Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC BY 4.0). Esta licença permite que outros distribuam, remixem, adaptem e criem a partir do seu trabalho, mesmo para fins comerciais, desde de que lhe atribuam o devido crédito pela criação original. Texto da licença: https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/

> formulários e protocolos para o monitoramento e registro das atividades de reforço e plantão pedagógico, garantindo o preenchimento correto dos mesmos.
> Art. 8º. A Secretaria Municipal da Educação, Cultura e Esportes a qualquer tempo, poderá expedir novas orientações para garantir a efetividade do processo de atividades de reforço pedagógico.

A partir disso, é possível verificar as primeiras estratégias voltadas para possibilitar a adoção de políticas públicas direcionadas à garantia de alguns dos direitos educacionais, imprescindíveis na educação, para proporcionar o desenvolvimento do ensino remoto emergencial. Para tanto, no decorrer desse processo outras instruções normativas foram emitidas e foram auxiliando os "primeiros passos" para a organização e implementação desse novo modelo de ensino. Na Instrução Normativa n. 04/2020, por exemplo, estabelecia procedimentos e normas para a realização do Cadastro Escolar e da Matrícula do estudante na Educação Básica da Rede Municipal de Ensino do Município de Petrolina.

> Art.1º Estabelecer normas e diretrizes para a realização, renovação e efetivação da matrícula para estudantes veteranos e novatos e do cadastro escolar do estudante com o objetivo de assegurar-lhe vaga na Rede Municipal de Ensino de Petrolina para o ano letivo de 2021. (PETROLINA, 2020d)

Em que pese que de o ano letivo de 2020 ainda nem ter sido "finalizado", pois essa normativa foi emitida em 19 de outubro, percebe-se que a secretaria de educação do município já demonstrava uma preocupação em relação ao planejamento e à organização do cadastro escolar, bem como à oferta de matrículas para os estudantes, a fim de estarem mais bem preparados e buscarem amenizar os impactos e os desafios nesse novo contexto educacional, provocado pela pandemia.

Na Instrução Normativa n. 05/2020 (PETROLINA, 2020e), estão dispostas as orientações sobre as diretrizes e procedimentos acerca do processo avaliativo, na perspectiva do Ciclo de Aprendizagem e Avaliação excepcionalmente para o biênio letivo de 2020/2021, no qual no seu parágrafo único consta:

> Parágrafo único. Entende-se por Ciclo de Aprendizagem e Avaliação, nesta Instrução Normativa, o período de organização do tempo escolar

Esta obra está licenciada sob uma Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC BY 4.0). Esta licença permite que outros distribuam, remixem, adaptem e criem a partir do seu trabalho, mesmo para fins comerciais, desde de que lhe atribuam o devido crédito pela criação original. Texto da licença: https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/

> para o trabalho pedagógico, considerando o continuum curricular iniciado no ano letivo 2020, a ser concluído ao final do ano letivo de 2021, objetivando a garantia dos direitos de aprendizagens previstos para os dois anos, e a integralização da carga horária mínima do ano letivo de 2020, afetado pela Pandemia da Covid-19.

Esse é um dos aspectos que pode ser considerado mais desafiante do ensino remoto: a Avaliação das Aprendizagens, tendo em vista que o "ato de avaliar" é algo processual e que exige alguns pressupostos para sua efetividade. Entretanto, "considerando a necessidade de atender às especificidades do fazer pedagógico em cada comunidade escolar, com aplicação de metodologias diversas que viabilizem a qualidade do processo ensino-aprendizagem, conforme a singularidade de cada estudante", era o que a rede municipal de ensino, por meio disso, buscava (PETROLINA, 2020e).

Em busca de garantir o funcionamento do ensino remoto emergencial, novas instruções normativas foram implementadas no ano de 2021. As três primeiras tratam basicamente do mesmo conteúdo: elaboração e operacionalização do Calendário Escolar/Pedagógico para o ano letivo de 2021, que ainda permanecia no formato remoto. Já na Instrução Normativa n. 06/2021 (PETROLINA, 2021a), estão dispostos os critérios estabelecidos para a regularização do registro de frequência e rendimento dos estudantes, nas seguintes situações:

> I. estudantes matriculados na Rede Municipal de Ensino que não participaram das aulas remotas; II. estudantes com transferência interna com pendência de frequência e/ou rendimento e; estudantes novatos que não apresentaram registro de frequência e/ou rendimento.

Essa regularização é importante para que aqueles alunos que não estavam conseguindo participar das aulas remotas possam ter novas oportunidades e avancem no desenvolvimento do seu processo de aprendizagem e, com isso, de certa forma incentivá-los a não evadir do sistema de ensino.

Em consonância com o disposto acima, visando minimizar os prejuízos decorrentes da ausência das aulas presenciais, tais como, retrocesso de aprendizagem, perda de vínculo escolar, com possível taxas de abandono e evasão, a Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Esportes, na normativa n° 07/2021 (PETROLINA,

Esta obra está licenciada sob uma Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC BY 4.0). Esta licença permite que outros distribuam, remixem, adaptem e criem a partir do seu trabalho, mesmo para fins comerciais, desde de que lhe atribuam o devido crédito pela criação original. Texto da licença: https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/

2021b), determina que

> Art. 2º Compete a Gestão Escolar a organização do Conselho de Classe Extraordinário, em formato online, a fim de discutir, coletivamente, o desempenho dos estudantes e as condições de aprendizagem daqueles que apresentarem rendimento inferior a 60% nas atividades 1 e 2 que compõem a primeira nota das unidades letivas, sendo permitida a organização de grupos, considerando ano/série, etapa e segmento de ensino.
> [...]
> Art. 4º Atribui-se autonomia ao Conselho de Classe Extraordinário que, após a análise individual de cada estudante, observando os critérios estabelecidos em cada Unidade Escolar, deliberar pela manutenção ou alteração da nota, sem possibilidade de decréscimo.

Esta normativa viabiliza determinada autonomia para a Gestão Escolar e ao Conselho de Classe Extraordinário com relação à avaliação do desempenho dos alunos que não atingiram resultados significativos, tornando-a próxima da realidade escolar, além de promover meios que, a partir de análise, contribui para uma avaliação positiva dos estudantes.

Por fim, no dia 24 de setembro de 2021, a normativa nº 09/2021 (PETROLINA, 2021c), que dispõe sobre a regulamentação do Ensino Híbrido e Remoto nas Unidades que compõem a Rede Municipal de Ensino, foi estabelecida para

> Art. 1° Regulamentar os procedimentos a serem adotados pelas unidades que compõem a Rede Municipal de Ensino no retorno das aulas presenciais, em todas as etapas e modalidades.
> Parágrafo único: O ensino remoto será disponibilizado para os alunos pertencentes ao grupo de risco e àqueles, cujos pais e/ou responsáveis, optarem pela modalidade não presencial.

Com o retorno das aulas presenciais no formato de ensino híbrido, a demanda por uma oferta, e consequentemente as condições para a permanência dos estudantes na escola, aumentou, pois a Secretaria de Educação, além de ofertar as aulas presenciais, também tinha que disponibilizar a modalidade não presencial, tendo em vista que nem todos os pais e responsáveis queriam que suas crianças voltassem à escola, por ainda se sentirem inseguros e receosos quanto à pandemia.

Durante esse período de transição do ensino remoto para o presencial, diversos

Esta obra está licenciada sob uma Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC BY 4.0). Esta licença permite que outros distribuam, remixem, adaptem e criem a partir do seu trabalho, mesmo para fins comerciais, desde de que lhe atribuam o devido crédito pela criação original. Texto da licença: https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/

procedimentos foram adotados para garantir a segurança dos que voltariam para a escola e o acompanhamento dos que continuariam em casa. Para este último grupo, a realização das atividades seria por meio de aulas gravadas e disponibilizadas no canal "Petrolina Educa" no *Youtube*, seriam disponibilizados materiais impressos a serem retirados nas unidades educacionais, e teriam suporte de um Plantão Pedagógico formado por uma equipe de professores a fim de tirar dúvidas, por telefone, durante o desenvolvimento das atividades.

A regulação educacional em Petrolina para a proteção dos direitos da educação

Em virtude de um contexto de pandemia, não era possível a realização das aulas de forma presencial, com isso, a garantia e proteção dos direitos educacionais tornaram-se mais difíceis. Entretanto, a prefeitura de Petrolina, por intermédio da Secretaria de Educação, Cultura e Esportes (Seduce), sempre respeitando e seguindo todas as recomendações e procedimentos de isolamento e distanciamento social, estruturou algumas alternativas estratégicas em busca de resolução para esses problemas.

No quadro II estão postos algumas dessas estratégias emitidas pela Seduce, por intermédio de Instruções Normativas para regulamentação dos direitos da educação.

***Quado II*:** Correspondência dos Direitos da Educação com as Instruções Normativas emitidas pela Seduce – Petrolina-PE

Direitos da Educação – ECA	Regulamentação – SEDUCE Petrolina
Art. 53 - Permanência na Escola	Normativa n° 03/2020 art.6. Os estudantes com histórico de abandono escolar serão monitorados a fim de promover a permanência destes matriculados.
Art. 54 - Ensino gratuito ofertado pelo Estado	Normativa n° 05/2020. Considera a Lei de Diretrizes e Bases 9.396/96.
Art. 54 - Frequência à Escola	Normativa nº 09/2021, art. 8°. Será facultativo o retorno às atividades educativas aos alunos do grupo de risco ou aos responsáveis que optarem pelo ensino remoto. Art. 15, §1. A frequência será registrada pelo professor. Art. 16. Terão direito a faltas justificadas os estudantes que, em razão à pandemia, não participaram ou retiraram o material pedagógico em um período de quinze dias.
Art. 54 - Material Pedagógico disponibilizado pelo Estado	Normativa n° 03/2020 Art. 1°, §2. Designa quais são os elementos que compõe o material de apoio. Art. 2°. Os materiais pedagógicos serão disponibilizados aos estudantes por meio de um kit denominado Kit de Reforço Pedagógico.
Art. 54 - Alimentação Escolar	Portaria 021/2020 Art. 1°. A organização e distribuição dos kits de alimentação escolar fica de responsabilidade da Secretaria Executiva de Alimentação Escolar.

Esta obra está licenciada sob uma Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC BY 4.0). Esta licença permite que outros distribuam, remixem, adaptem e criem a partir do seu trabalho, mesmo para fins comerciais, desde de que lhe atribuam o devido crédito pela criação original. Texto da licença: https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/

	Portaria 015/2020. Art. 5°. A alimentação escolar será garantida através do kit alimentar, entregue nas unidades escolares.
Art. 55 – Matrícula Obrigatória	Normativa 04/2020, art. 1°. Estabelece normas para a realização, renovação e efetivação da matrícula para estudantes, além do cadastro escolar para assegurar vaga no ano letivo de 2021. Art. 10. A matrícula na Educação Infantil é obrigatória.
Art. 56 - Aprendizagem e Progressão	Normativa 07/2021 Art. 2º. Compete a Gestão Escolar a organização do Conselho de Classe Extraordinário, a fim de discutir, o desempenho dos estudantes e as condições de aprendizagem daqueles que apresentarem rendimento inferior a 60% nas atividades que compõem a primeira nota das unidades letivas. Normativa 05/2020. Art. 4°. As aprendizagens desenvolvidas pelos estudantes serão vivenciadas a partir do planejamento do professor que deve considerar a reorganização curricular e o uso de recursos acessíveis. Art. 22. Nenhum estudante poderá sofrer prejuízos em sua avaliação, decorrentes de dificuldade de acesso e acompanhamento durante o período não presencial.

Fonte: Elaborada pelas autoras, com base no ECA (BRASIL, 1990) e Instruções Normativas (PETROLINA, 2020-2021).

A partir desse quadro tabela buscamos compreender os direitos educacionais estabelecidos pelo Estatuto da Criança e do Adolescente contemplados nas diretrizes e orientações do município de Petrolina, para, então, conseguirmos fazer uma análise.

A primeira garantia social designada pelo ECA como sendo fundamental para o indivíduo é a segurança da permanência dos estudantes no ambiente escolar. Tal benefício é estabelecido pela administração municipal em uma das primeiras normativas apresentadas durante o período pandêmico, sendo ela a de n. 03/2020, cujo artigo sexto enfatiza que os alunos proprietários de histórico de evasão escolar serão monitorados em suas atividades, objetivando promover a permanência escolar dos estudantes matriculados nas unidades de ensino. Já a oferta de um ensino gratuito, firmado pelo Estatuto referido, é considerado na Normativa 05/2020 pela referência da Lei de Diretrizes e Bases 9.394 de 1996.

Por consequência, a frequência escolar, tida como direito da criança e do adolescente, é assegurada no município de Petrolina, pela normativa 09/2021 nos artigos 8°, 15 e 16. Nesta fica resolvido que o retorno às atividades presenciais será de caráter facultativo, em vista da opção de ensino remoto àqueles que se enquadrarem nos grupos de risco ou que não foram autorizados pelos responsáveis para o retorno. Além disso, o pressuposto determina que a frequência será registrada pelo professor regente e que os estudantes que faltarem, por decorrência de dificuldades trazidas pela pandemia, terão

Esta obra está licenciada sob uma Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC BY 4.0). Esta licença permite que outros distribuam, remixem, adaptem e criem a partir do seu trabalho, mesmo para fins comerciais, desde de que lhe atribuam o devido crédito pela criação original. Texto da licença: https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/

suas faltas justificadas.

Na normativa de n. 03/2020, em seus artigos 1° e 2° é contemplado o direito definido pelo ECA, onde são distribuídos materiais pedagógicos, bem como fica especificado na resolução municipal quais materiais devem ser fornecidos pela administração pública de Petrolina.

A Portarias n. 021/2020, em seu primeiro artigo, e a Portaria n. 015/2020, em seu quinto artigo, apresentaram ações que contemplam o direito à alimentação escolar, nos quais fica claro que a alimentação escolar será fornecida através de kits de alimentação, que ficarão sob responsabilidade da Secretaria Executiva de Alimentação Escolar a organização e distribuição dos kits.

O direito à matrícula obrigatória, regulamentado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, está assegurado pela normativa n. 04/2020, em seus artigos 1° e 10°, que se referem ao estabelecimento de normas para a realização, renovação e efetivação da matrícula para estudantes, além do cadastro escolar que estabelece vaga no ano letivo de 2021 bem como na formação da obrigatoriedade de matrícula na Educação Infantil.

Tendo em vista que no ECA – e na LDB, em seu artigo 32 – são garantidas como direito a aprendizagem e a progressão, as Instruções Normativas n. 05/2020 e n. 07/2021 estabelecem em seu conteúdo orientações acerca de como dar-se-á o desenvolvimento das aprendizagens, considerando as variáveis apresentadas no contexto pandêmico e a organização do Conselho de Classe Extraordinário, com vistas à análise do desempenho dos estudantes que não atingiram as notas esperadas. Além disso, fica explícito que nenhum estudante poderá sofrer prejuízos em sua avaliação por consequência das limitações de acesso e acompanhamento durante as aulas e atividades desenvolvidas de forma não presencial.

Posto isso, evidencia-se que todos os direitos educacionais aqui elencados, foram contemplados nas políticas do município de Petrolina, para se garantir os direitos dos estudantes, que são essenciais no desenvolvimento de suas aprendizagens e na formação de sua cidadania. Apesar desse prescrito, não foi possível verificarmos os efeitos de tais normativas no cotidiano de crianças e adolescentes, seja como aplicação de medidas escolares ou no âmbito das secretarias municipais do município de Petrolina.

Esta obra está licenciada sob uma Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC BY 4.0). Esta licença permite que outros distribuam, remixem, adaptem e criem a partir do seu trabalho, mesmo para fins comerciais, desde de que lhe atribuam o devido crédito pela criação original. Texto da licença: https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/

Considerações finais

A pesquisa buscou identificar como a normatização da política educacional para a rede municipal de ensino como Petrolina respaldou a garantia dos direitos educacionais de estudantes, no contexto da pandemia da Covid-19. Desse modo, fizemos uma caracterização dos direitos educativos previstos no ECA e averiguamos a sua efetividade no âmbito municipal.

O estudo também possibilitou o alcance da análise sobre áreas de cunho político e social, reconhecendo que a educação engloba ambos os aspectos e resulta na percepção dos processos político-administrativos, como efeitos da ação do Estado. Realizamos uma avalição acadêmico-científica das etapas [ciclo] da constituição da política pública: identificação do problema, inclusão da agenda, formulação da proposta, legitimação da política e implementação.

Ressaltamos que não basta somente a oferta da educação remota, mas que vários fatores precisam ser considerados para que se promova o desenvolvimento da autodeterminação e autogestão dos sujeitos, ou seja, para que haja a inclusão da cidadania, bem como a preparação para o mundo do trabalho. A educação, em seu sentido inscrito no ECA imprime um conjunto de fatores que a levam à promoção e a proteção integral das crianças e dos adolescentes, como a disponibilidade de recursos materiais, humanos e pedagógicos e a relação entre a escola e a sociedade, principalmente no contexto em que ela está inserida.

Por fim, compreendendo que, embora não tenha sido possível verificarmos os efeitos das normativas locais no cotidiano familiar e comunitário dos estudantes, constatamos que a administração municipal adotou medidas que asseguraram ações e intervenções para a garantia dos direitos da educação no contexto da pandemia.

Referências

ANDRADE, Julyana Nascimento de; NASCIMENTO, José Almir do. “Tão mulher como as outras mulheres da terra”: freiras contra o patriarcado no agreste central de Pernambuco. **Revista NUPEM**, Campo Mourão, v. 14, n.31, p. 27-44, jan./abr. 2022.

Esta obra está licenciada sob uma Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC BY 4.0). Esta licença permite que outros distribuam, remixem, adaptem e criem a partir do seu trabalho, mesmo para fins comerciais, desde de que lhe atribuam o devido crédito pela criação original. Texto da licença: https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/

DOI: https://doi.org/10.33871/nupem.2022.14.31.27-44.

AZEVEDO, Janete Maria Lins. **A educação como política pública**. 3. ed. Campinas – SP: Autores Associados, 2004.

BOBBIO, Noberto. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 2004.

BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 - dispõe sobre a Educação Infantil. Brasília, 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em 10 de jan. de 2023.

BRASIL. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. Lei nº 8.069, de 13 de jun. de 1990 - dispõe sobre a proteção integral da criança e do adolescente. Brasília, 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em 10 de jan. de 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 10 de jan. de 2023.

BRASIL. **Decreto n. 99.710, de 21 de novembro de 1990**. Promulga a Convenção sobre os Direitos da Criança. Brasília, 1990a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d99710.htm. Acesso em 10 de jan. de 2023.

BRASIL. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Petrolina**. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/pe/petrolina.html. Acesso em 10 de jan. de 2023.

COORDENADORIA ECUMÊNICA DE SERVIÇO – CESE. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Edição Comemorativa – 70 anos da Declaração e 45 anos da CESE. 9. ed. Salvador: CESE – Coordenadoria Ecumênica de Serviço, 2018.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **A definição de política pública**. In: DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda (org.). Políticas Públicas: princípios, propósitos e processos. São Paulo: Editora Atlas, 2012. cap. 1, p. 2-21. Disponível em: https://cfeppoliticaspublicas.files. wordpress.com/2016/07/politicas-publicas-fundamentos-dias-e-matos-2015.pdf. Acesso em 10 de jan. de 2023.

DUTRA, Rodrigo. **Como são aplicadas as Políticas Educacionais no Brasil?** Tutor Mundi, 2021. Disponível em: https://tutormundi.com/blog/politicas-educacionais-do-brasil/. Acesso em 10 de jan. de 2023.

GESTRADO. Grupo de Estudos Sobre Política Educacional e Trabalho Docente. **Docência na Educação Básica em tempo de pandemia**. Belo Horizonte, UFMG, 2020. Disponível em: https://gestrado.net.br/. Acesso em 10 de jan. de 2023.

Esta obra está licenciada sob uma Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC BY 4.0). Esta licença permite que outros distribuam, remixem, adaptem e criem a partir do seu trabalho, mesmo para fins comerciais, desde de que lhe atribuam o devido crédito pela criação original. Texto da licença: https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

LONCHIATI, Fabrizia Angelica Bonatto; MOTTA, Ivan Dias. Direito à educação: um estudo do artigo 205 da Constituição Federal. **Revista Direito & Desenvolvimento da Unicatólica**, v. 2, n. 1, p. 75-85, 2019.

LOPES, Brenner; AMARAL, Jefferson N.; CALDAS, Ricardo W. **Políticas públicas: conceitos e práticas**. Belo Horizonte: Sebrae/MG, 2008. Disponível em: http://www.mp.ce.gov.br/nespeciais/promulher/manuais/MANUAL%20DE%20POLITICAS%20P%C3%9ABLICAS.pdf. Acesso em 10 de jan. de 2023.

MENDES, Júlia. **Pesquisa da Univasf aponta dificuldades do ensino remoto na educação básica**. Disponível em: https://portais.univasf.edu.br/noticias/pesquisa-da-univasf-aponta-dificuldades-do-ensino-remoto-na-educacao-basica. Acesso em 10 de jan. de 2023.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.

NASCIMENTO, José Almir do. **A educação como dispositivo de proteção integral à criança e ao adolescente: um discurso de qualidade.** 2018. 379f. Tese (Doutorado em Educação) Recife: Universidade Federal de Pernambuco, 2018.

NASCIMENTO, José Almir do. MARQUES, Luciana Rosa. A efetivação do direito à educação de qualidade como ação do Ministério Público de Pernambuco. São Paulo: **Educação e Pesquisa**, v. 47, e239022, 2021. DOI: https://doi.org/10.1590/S1678-4634202147239022

PERNAMBUCO. Decreto nº 48.809, de 14 de março de 2020, Regulamenta, no Estado de Pernambuco, medidas temporárias para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, 2020. Disponível em: https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?tiponorma=6&numero=48809&complemento=0&ano=2020&tipo=&url= Acesso em 10 de jan. de 2023.

PETROLINA. Lei Orgânica do Município de Petrolina-PE. Petrolina, 1990. Disponível em: https://petrolina.pe.leg.br/lei-organica-do-municipio/. Acesso em 10 de jan. de 2023.

PETROLINA. **Decreto n°12 de 17 de março de 2020**, Declara estado de emergência na saúde pública no âmbito do território deste Município de Petrolina/PE, decorrente do Novo Coronavírus (COVID-19), e dá outras providências. Petrolina: Diário Oficial do Município, 2020a. Disponível em: https://doem.org.br/pe/Petrolina/diarios/previsualizar/AQaze2N0. Acesso em 10 de jan. de 2023.

Esta obra está licenciada sob uma Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC BY 4.0). Esta licença permite que outros distribuam, remixem, adaptem e criem a partir do seu trabalho, mesmo para fins comerciais, desde de que lhe atribuam o devido crédito pela criação original. Texto da licença: https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/

PETROLINA. **Portaria n° 015 de 17 de março de 2020**, Estabelece medidas no âmbito da Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Esportes para Unidades de Ensino da Rede Municipal de Petrolina, em cumprimento ao Decreto 012/2020. Petrolina: Diário Oficial do Município, 2020b. Disponível em: https://doem.org.br/pe/Petrolina?dt=2020-03-18. Acesso em 10 de jan. de 2023.

PETROLINA. **Instrução Normativa n° 03/2020**, Estabelece orientações para realização de atividades pedagógicas extraescolares, por meio de atividades não presenciais, nas unidades de ensino da Rede Municipal de Ensino de Petrolina, em decorrência da pandemia causada pelo COVID19. Petrolina: Diário Oficial do Município, 2020c. Disponível em: https://doem.org.br/pe/Petrolina?dt=2020-05-20. Acesso em 10 de jan. de 2023.

PETROLINA. **Instrução Normativa n° 04/2020**, Estabelece procedimentos e normas para a realização do Cadastro Escolar e da Matrícula do (a) estudante, na Educação Básica da Rede Municipal de Ensino do Município de Petrolina. Petrolina: Diário Oficial do Município, 2020d. Disponível em: https://doem.org.br/pe/Petrolina?dt=2020-10-19. Acesso em 10 de jan. de 2023.

PETROLINA. **Instrução Normativa n° 05/2020**, Orienta as Escolas da Rede Municipal de Petrolina sobre as diretrizes e procedimentos acerca do processo avaliativo, na perspectiva do Ciclo de Aprendizagem Avaliação excepcionalmente para o biênio letivo de 2020/2021, tendo em vista o contexto da pandemia da Covid-19 e altera o Calendário Escolar 2020. Petrolina: Diário Oficial do Município, 2020e. Disponível em: https://doem.org.br/pe/Petrolina?dt=2020-12-22. Acesso em 10 de jan. de 2023.

PETROLINA. **Instrução Normativa n° 06/2021**, Ementa: Dispõe sobre os critérios estabelecidos para a regularização do registro de frequência e rendimento dos estudantes, matriculados na Rede Municipal de Ensino, no Ensino Fundamental e EJA, durante o ensino remoto. Petrolina: Diário Oficial do Município, 2021a. Disponível em: https://doem.org.br/pe/Petrolina?dt=2021-07-05. Acesso em 10 de jan. de 2023.

PETROLINA. **Instrução Normativa n° 07/2021**, Ementa: Dispõe sobre as normas estabelecidas para a realização do Conselho de Classe Extraordinário durante o ensino remoto. Petrolina: Diário Oficial do Município, 2021b. Disponível em: https://doem.org.br/pe/Petrolina?dt=2021-07-05. Acesso em 10 de jan. de 2023.

PETROLINA. **Instrução Normativa n° 09/2021**, Ementa: Dispõe sobre a regulamentação do Ensino Híbrido e Remoto nas Unidades que compõem a Rede Municipal de Ensino. Petrolina: Diário Oficial do Município, 2021c. Disponível em: https://doem.org.br/pe/Petrolina?dt=2021-09-24. Acesso em 10 de jan. de 2023.

SEBRAE. **Políticas Públicas: conceitos e práticas**. Belo Horizonte. Sebrae /MG, 2008.

Esta obra está licenciada sob uma Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC BY 4.0). Esta licença permite que outros distribuam, remixem, adaptem e criem a partir do seu trabalho, mesmo para fins comerciais, desde de que lhe atribuam o devido crédito pela criação original. Texto da licença: https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/

SANTOS, Antonio Ricardo; MALVEZZI, Amarildo Muniz; NASCIMENTO, José Almir. **A Educação Infantil como direito humano**: um estudo a partir da normatização educacional de Petrolina-PE. 2022. 21f. TCC (Graduação em Pedagogia) Petrolina: Universidade de Pernambuco, 2021.

UBES. União Brasileira dos Estudantes Secundaristas. **Nota Técnica: Direito Humano à Educação na Pandemia: desafios, compromissos e alternativas.** São Paulo, 2020. Disponível em: https://ubes.org.br/ubesnovo/wp-content/uploads/2021/03/NOTA-TA%CC%83_CNICA_DIREITO-HUMANO-A%CC%83_-EDUCAA%CC%83_A%CC% 83_O-_22_01-1.pdf. Acesso em 10 de jan. de 2023.

Submetido em: 13/02/2023
Aceito em:24/03/2023

Esta obra está licenciada sob uma Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC BY 4.0). Esta licença permite que outros distribuam, remixem, adaptem e criem a partir do seu trabalho, mesmo para fins comerciais, desde de que lhe atribuam o devido crédito pela criação original. Texto da licença: https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/