

## GOVERNANÇA EDUCACIONAL EM UM DOS EPICENTROS DA PANDEMIA

*Camila Ferreira da Silva*<sup>ID<sup>1</sup></sup>, *Robert Cavalcante Aragão*<sup>ID<sup>2</sup></sup>, *Caroline Oliveira da Silva*<sup>ID<sup>3</sup></sup> e *Miriane Feitoza dos Santos*<sup>ID<sup>4</sup></sup>

### Resumo

O cenário pandêmico é tomado à análise neste artigo com foco no campo educacional e nas transformações e desafios enfrentados pelas escolas de Educação Básica. Com o objetivo de analisar as tensões pendulares entre suspensão e retorno das aulas presenciais no estado do Amazonas nos primeiros meses da pandemia de Covid-19, o artigo retrata a governança educacional no primeiro semestre de 2020. A partir da Sociologia da Ação Pública, demonstramos: as principais consequências da pandemia sobre a educação; a complexa teia de governança educacional em tempos de pandemia; e as lutas por hegemonia a partir dos movimentos entre suspensão e retorno presencial das aulas nas escolas do Amazonas.

**Palavras-chave:** Pandemia; Covid-19; Educação Básica; Governança Educacional.

## EDUCATIONAL GOVERNANCE IN ONE OF THE EPICENTERS OF THE PANDEMIC

### Abstract

The pandemic scenario is analyzed in this article focusing on the educational field and on the transformations and challenges faced by Basic Education schools. With the objective of analyzing the pendular tensions between suspension and return of face-to-face classes in the state of Amazonas in the first months of the Covid-19 pandemic, the article retraces educational governance in the first half of 2020. From the Sociology of Public Action, we demonstrate: the main consequences of the pandemic on education; the complex web of educational governance in times of a pandemic; and the struggles for hegemony from the movements between suspension and return of classes in schools in Amazonas.

<sup>1</sup>Doutora em Ciências da Educação pela Universidade Nova de Lisboa (UNL, Bolsa *Erasmus Mundus*), Professora Adjunta da Universidade Federal do Amazonas (UFAM) e Líder do Grupo de Pesquisa em Sociologia Política da Educação (GRUPESPE/UFAM).

<sup>2</sup>Mestrando em Educação pela Universidade Federal do Amazonas (UFAM), Bolsista da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Amazonas (FAPEAM) e Pesquisador do GRUPESPE/UFAM.

<sup>3</sup>Graduanda do Curso de Licenciatura em Pedagogia da Universidade Federal do Amazonas (UFAM), Bolsista de Iniciação Científica da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Amazonas (FAPEAM) e Pesquisadora do GRUPESPE/UFAM.

<sup>4</sup>Graduanda do Curso de Licenciatura em Pedagogia da Universidade Federal do Amazonas (UFAM) e Pesquisadora do GRUPESPE/UFAM.



**Keywords:** Pandemic; Covid-19; Basic education; Educational Governance.

## 1. Introdução

Ao fim de dezembro de 2019, a Organização Mundial da Saúde (OMS) recebeu inúmeros alertas sobre uma nova doença que estava causando vários casos de pneumonia na cidade de Wuhan, província de Hubei, na República Popular da China. Segundo a Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS), tratava-se de uma nova cepa (tipo) de Coronavírus que não havia sido identificada antes em seres humanos.

Na semana seguinte, já em janeiro de 2020, as autoridades chinesas confirmaram a descoberta de um novo tipo de coronavírus, que causava uma nova doença com sintomas parecidos com os de um simples resfriado. Porém, posteriormente descobriríamos que essa “simples doença” se tornaria muito mais grave e avassaladora do que se pensava.

Após o crescente número de casos provocados por esse novo tipo de coronavírus, como forma de catalogar e documentar para estudo, temporariamente os cientistas nomearam esse patógeno de 2019-nCoV. Aos 11 dias de fevereiro de 2020, este mesmo vírus receberia a nomenclatura que futuramente se tornaria mundialmente conhecida, com o nome de SARS-CoV-2, essa nova cepa de coronavírus seria a causadora de uma das maiores doenças a nível global e com alto índice de mortalidade de pessoas no mundo todo. Esse novo coronavírus é responsável por causar a doença Covid-19. Em meados de março de 2020, a Covid-19 foi caracterizada pela OMS como uma pandemia<sup>1</sup>.

Apesar de o termo pandemia denotar um fenômeno abrangente, inclusive de proporções internacionais, este cenário acabou por evidenciar as formas heterogêneas de experimentar as consequências da pandemia para grupos em condições de vulnerabilidade social e até para nações inteiras (SANTOS, 2020). No caso brasileiro, as desigualdades inter e intrarregionais ganharam notoriedade no modo como a crise sanitária foi se desenvolvendo e ratificando as distâncias sociais entre as diferentes classes sociais (SAVIANI, 2020; GOMES; COLARES, 2021).

O presente artigo, finalizado em janeiro de 2022, analisa o campo educacional em tempos de pandemia, e foi escrito ainda em cenário pandêmico, posto que a pandemia de Covid-19 tem se arrastado, ora arrefecendo, ora voltando a despontar no número de casos e variantes, mesmo com o avanço da vacinação em todo o mundo. Nosso objeto de estudo centrou-se nas tomadas de decisões do poder público no âmbito da Educação nos primeiros meses da pandemia no Brasil, posto que esses primeiros momentos podem nos servir de

<sup>1</sup> Segundo a Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS, 2020), o termo “pandemia” se refere à proliferação de uma doença em nível geográfico e não à sua intensidade de gravidade, significando que atingiu patamares muito mais abrangentes em número de infectados e não podendo mais definir a quantidade e velocidade de propagação deste agente patogênico.



expressão das tensões sociais sobre os rumos dos sistemas de ensino sob um cenário de incertezas. O *lócus* de análise, nesse sentido, se transmutou, desde 2020, em um dos epicentros da pandemia no país: estamos a falar do estado do Amazonas.

Com o objetivo de analisar as tensões pendulares entre a suspensão e o retorno das aulas presenciais no Amazonas nos primeiros meses da pandemia de Covid-19, o artigo retrata as tomadas de decisões do poder público amazonense no âmbito da governança educacional no primeiro semestre de 2020. Governo do Estado, Prefeitura de Manaus, Secretaria Municipal de Educação de Manaus (SEMED-Manaus) e Secretaria de Estado de Educação e Qualidade do Ensino do Amazonas (SEDUC-AM) foram tomadas como agentes principais para o mapeamento das tomadas de decisões do poder público para a educação no Amazonas em plena pandemia.

Com base na Sociologia da Ação Pública, de Pierre Lascoumes e Patrick Le Galès (2012), o estudo que deu origem ao presente artigo mapeou as tomadas de decisões do poder público para a Educação Básica no Amazonas entre março e agosto de 2020. Na apresentação das discussões, dados e análises do estudo, o artigo é marcado por três seções, a saber: no primeiro momento dedicamo-nos a reconstruir o cenário do início da pandemia de Covid-19 no Brasil, destacando as contradições que passamos a experienciar de forma mais escancarada em função das desigualdades sociais que historicamente marcam o país e de um governo federal pouco preocupado em efetivo combate ao vírus; o segundo momento do texto adentra o espaço da educação e encara o desafio de refletir sobre os principais impactos da pandemia para as instituições e agentes educacionais no Amazonas; e, por fim, a terceira seção é responsável pela apresentação e análise dos dados do estudo, demonstrando as idas e vindas na governança educacional amazonense nos primeiros meses da pandemia.

## **2. Anúnciação pandêmica no Brasil – isolamento social, quarentena e lockdown: Novas terminologias e velhas desigualdades**

Após a descoberta do novo coronavírus em Wuhan, a proliferação de casos em diversos continentes teve rápida disseminação. Ao fim do mês de janeiro de 2020, o vírus já era identificado em diversos lugares do mundo, como: Oriente Médio, América do Norte e Europa, até este período 132 pessoas já haviam morrido e quase 6.000 já haviam sido infectadas (AGÊNCIA FRANCE-PRESSE, 2020).

No mesmo período a doença já se alastrava por diversos outros países, levando a OMS a decretar Emergência de Saúde Pública de Interesse Internacional (ESPIN), e conseqüentemente aumentando os alertas sanitários em diversos países. Este cenário inicial serve, pois, de mote para esta seção do artigo. Nosso objetivo aqui consiste em caracterizar as principais transformações que a pandemia de Covid-19 tem acarretado na vida em sociedade nos últimos dois anos.



## 2.1. Primeiros casos e tomadas de decisões emergenciais

Em 06 de fevereiro de 2020, o então presidente do Brasil sancionou a Lei n. 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, que trata das normas da quarentena no país e das medidas de combate ao coronavírus. A proposta foi enviada pelo Executivo ao Congresso ainda na mesma semana e logo foi aprovada, como forma de estabelecer regras emergenciais para receber os repatriados brasileiros natos e chineses parentes de brasileiros que estavam no epicentro da pandemia naquela altura, na cidade de Wuhan (ACCIOLY; BAPTISTA, 2020).

No Brasil o primeiro caso conhecido de uma pessoa infectada com Covid-19 foi registrado e anunciado pelo Ministério da Saúde em 26 de fevereiro de 2020. Este paciente do sexo masculino, com média de 60 anos de idade, deu entrada no dia 25 de fevereiro de 2020, no Hospital Israelita Albert Einstein na cidade de São Paulo com histórico de viagem ao exterior, sendo mais específico para a região da Lombardia (UNIVERSIDADE ABERTA DO SUS [UNA-SUS], 2020).

Ainda no início de março, começaram as primeiras manifestações de governantes, quanto à suspensão das aulas presenciais da rede pública de ensino, além de instalação de medidas de distanciamento social. Por meio de decreto, o governador de Brasília Ibaneis Rocha, do Partido Movimento Democrático Brasileiro (MDB), foi o primeiro governante a estabelecer regras para suspensão de aulas presenciais por cinco dias, assim como o funcionamento de atividades com atendimento ao público em comércios. Nesta medida incluía-se bares, restaurantes, lojas, salão de beleza e outros tipos de estabelecimentos. Este movimento em Brasília configuraria o caráter da ação de combate à pandemia no país: desarticulação entre governo federal e os governos estaduais, estes últimos se viram obrigados a construir, sem apoio muitas vezes da União, ações de combate e enfrentamento ao vírus em seus respectivos estados, levando em consideração a realidade própria de cada contexto que se afigurava com o avanço da contaminação (FILGUEIRA, 2020).

No mesmo período, o governo federal também determinou o fechamento de suas fronteiras terrestres com países vizinhos como forma de restringir a circulação de pessoas no território brasileiro, as quais poderiam estar carregando a doença e contribuindo para o aumento do número de casos. Os brasileiros não foram afetados nessa frente de ação, sua entrada no país continuou permitida. A medida teria validade de 15 dias prorrogáveis conforme necessidade (AGÊNCIA BRASIL, 2020). Outra marca das primeiras tomadas de decisões no início de 2020, no Brasil e em outros países, era exatamente esta perspectiva temporária das ações de combate à pandemia. As incertezas consolidaram, naquele momento, visões imediatistas do problema, impedindo grande parte da população e do poder público de enxergar as implicações a médio e a longo prazo.

No final do mês de março de 2020, o governo brasileiro anunciou medidas de contenção para o novo coronavírus, restringindo a entrada de estrangeiros

vindos do continente europeu e asiático por meio de transporte aéreo e aquaviário, por meio da Portaria n. 47, de 26 de março de 2020. Esta portaria teria validade de 30 dias, porém, não se aplicava a brasileiros natos ou naturalizados ou a imigrantes com autorização de residência no país. Após avanço da doença, o então presidente veio a público em pronunciamento nacional nos meios de rádio e televisão, conclamando o país a “voltar à normalidade”, além de pedir que estabelecimentos comerciais não fechassem as suas portas e que a população saísse do confinamento em suas casas, afinal, segundo ele, a Covid-19 não passaria de uma “gripezinha” e a mídia, em sua perspectiva, causava “histeria” coletiva.

Apenas dois dias após o referido pronunciamento do presidente, 25 dos 27 governadores do país se manifestaram contra seu posicionamento e acrescentaram afirmativamente o respeito às normas sanitárias de quarentena e isolamento social. Seguindo as recomendações dos governantes, cidades inteiras passaram a contar com decretos que previam fechamento temporário do comércio, distanciamento social, toque de recolher, continuidade dos serviços considerados essenciais, entre outras medidas Brasil a fora (LEITE, 2021).

Após 11 dias da primeira morte por coronavírus no país, o Brasil já contabilizava número de mortos superior a 100 e aumentando conforme dados das secretarias estaduais de saúde pública. Destaca-se o fato de que a própria estimativa de casos e mortes por Covid-19 no Brasil foi elemento de disputa nesta tensão entre governo federal e governos estaduais de que tratamos anteriormente, veículos de comunicação e governos estaduais firmaram convênios para garantir a transparência dos dados sobre a pandemia no país (CAMPOS, 2020).

A pandemia se expandia sobre o país de forma rápida, no entanto, foi somente no fim de abril que se falou pela primeira vez em *lockdown*<sup>1</sup>, quando a cidade de São Luís, por meio do Decreto Estadual n. 35784 de 03 de maio de 2020, passaria a ter restrição total de circulação de pessoas e funcionamento das atividades com atendimento público (BBC NEWS, 2020). Fato que gerou nos dias anteriores grande correria, ruas e feiras cheias, supermercados e transporte público lotados. O principal motivo se devia ao medo das pessoas de passarem fome por falta de mantimentos por desabastecimento de alimentos em casa.

Nesse cenário dos primeiros meses da pandemia no Brasil, a exemplo de outras tantas latitudes ao redor do mundo, a insegurança, o medo, a ansiedade, o isolamento e a fragilidade da vida humana passaram a fazer parte do cotidiano dos cidadãos – sentimentos que seriam aprofundados frente ao número crescente de infectados e de mortos em todo o país. Por outro lado, nosso estudo nos possibilitou compreender que o que nos foi específico, ou seja, próprio da experiência nacional com a pandemia de Covid-19 expressa-se em três pilares principais: i) a desigualdade social e as diferentes formas de atravessar o

<sup>1</sup> Haider et al. (2020) definem *lockdown* como um conjunto de medidas obrigatórias destinadas a reduzir a transmissão da Covid-19, aplicado indiscriminadamente a uma população em geral e que envolve algumas restrições no padrão estabelecido de vida social e econômica, tais como: ficar em casa, sair apenas para as necessidades básicas, como comida e remédios, bem como desempenhar os trabalhos de forma remota sempre que possível.



momento pandêmico, que ratificam as vulnerabilidades de grupos sociais a partir de marcadores de etnia, gênero, classe social e até de localização geográfica no interior do país; ii) as muitas governanças que foram sendo desenhadas para o combate à pandemia a partir de desencaixes entre o governo federal e os governos estaduais; e iii) o aprofundamento da necropolítica, com uma acelerada escalada do número de mortes que tem levado milhares de famílias ao luto de uma forma avassaladora.

No próximo tópico especificaremos o debate sobre os primeiros meses da pandemia no Brasil com vista a compreender os movimentos no interior do campo educacional, nossa ênfase aqui repousa sobre a disputa amplamente colocada na sociedade brasileira em torno da suspensão e do retorno à presencialidade.

### **3. Suspensão das aulas presenciais e ideia de retomada no Amazonas: isolamento social, desigualdades sociais e impactos para as instituições e agentes escolares**

A educação, como outros tantos campos sociais, foi decisivamente afetada pelo cenário pandêmico em todas as latitudes do globo, pelo que no primeiro ano da pandemia de Covid-19 as dificuldades de conciliar o necessário isolamento social à garantia do direito à educação para as crianças, jovens e adultos tornaram-se imperativas aos governos nacionais e locais. Esta seção dedica-se a analisar o caso do estado do Amazonas e as expressões de tais dificuldades em contexto amazônico.

No Amazonas, o primeiro caso de Covid-19 foi confirmado no dia 13 de março de 2020, tratava-se na ocasião de uma mulher de 39 anos de idade e com histórico de viagem para Londres (Inglaterra). A confirmação veio por parte da Secretaria de Estado de Saúde (SES-AM) em parceria com a Fundação de Vigilância Sanitária do Amazonas (FVS-AM). Ainda em coletiva, o governo garantiu que as unidades assistenciais de saúde estavam preparadas para atender pacientes com a nova doença nos mais variados níveis da esfera (básica, média e alta complexidade). Entretanto, apesar da anúncio do primeiro caso, ainda não se falava em suspensão das aulas presenciais, isolamento social coletivo, quarentena ou *lockdown*. Diante do primeiro caso confirmado em Manaus, estamos reforçando as medidas de segurança. Nós estamos em uma fase nova do nosso Plano de Contingência, como, por exemplo, recomendando que se evite eventos com muitas pessoas, reuniões de mais de 100 pessoas. Ainda não há necessidade de suspender aula, mas há necessidade de mantermos a vigilância. É apenas o primeiro caso e não há transmissão interna, trata-se de uma pessoa que veio de fora, mas há necessidade de medidas de segurança, afirmou Marcelo Magaldi (SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE DO AMAZONAS [SES-AM], 2020, p. 4).

Aos 16 dias de março de 2020, o governo do estado do Amazonas, por meio do Decreto n. 42.061/2020 (AMAZONAS, 2020a), estabeleceu emergência na saúde pública do Estado do Amazonas, em razão da disseminação do novo coronavírus, e instituiu ainda o Comitê Intersectorial de Enfrentamento e Combate à Covid-19. O decreto tornou-se a primeira ação oficial estabelecida no Diário Oficial do Estado no sentido do enfrentamento à pandemia no Amazonas. O ponto focal de partida desse decreto se deu depois da confirmação do primeiro caso da doença na cidade de Manaus no dia 13 de março do mesmo ano. Ainda no supracitado decreto, ficam determinadas as primeiras tomadas de decisão sobre suspensão de atividades por um prazo de 15 dias prorrogáveis conforme necessidade:

Art. 2.º Para o enfrentamento inicial da emergência de saúde, decorrente do Coronavírus, ficam suspensos; I – pelo prazo de 15 (quinze) dias: As aulas, no âmbito da rede pública de ensino na capital do Estado, Integrada pela Secretaria de Estado de Educação e Desporto, bem como do Centro de Educação Tecnológico do Amazonas, da Universidade Aberta da Terceira Idade – FUNATI;  
Art. 3º Fica recomendado às instituições da rede privada de ensino que suspendam suas atividades, pelo prazo estipulado no inciso I do artigo anterior (AMAZONAS, 2020a, art. 2º e 3º).

O mesmo documento foi retificado um dia após sua publicação. Tornando-se mais abrangente quanto às medidas de enfrentamento e combate à Covid-19, com o Decreto n. 42.063, de 17 de março de 2020 (AMAZONAS, 2020b, art. 2º):

Art. 2.º A suspensão das aulas, pelo prazo de 15 (quinze) dias, no âmbito da rede estadual pública de ensino, prevista no artigo 2.º, inciso I, alínea "b", do Decreto n.º 42.061, de 16 de março de 2020, estende-se para os municípios de Iranduba, Novo Airão, Careiro da Várzea, Rio Preto da Eva, Itacoatiara, Presidente Figueiredo, Manacapuru, Careiro Castanho, Autazes, Silves, Itapiranga e Manaquiri, que integram a Região Metropolitana de Manaus, bem como para os Municípios de Parintins e Tabatinga.

Posteriormente as sanções para fortalecer e prevalecer as medidas temporárias de enfrentamento e combate à Covid-19, dentro do âmbito escolar, sofreram prorrogação, tendo em vista as necessidades sanitárias nas instâncias do estado do Amazonas com o Decreto n.º 42.145, de março de 2020 (AMAZONAS, 2020c), que prorrogou por mais 30 dias as suspensões das aulas em todo o território do Amazonas (incluindo a rede pública estadual de ensino, integrada pela Secretaria de Estado de Educação e Desporto, bem como o Centro de Educação Tecnológica do Amazonas, a Universidade do Estado do Amazonas e a Fundação Aberta da Terceira Idade).

Apesar de em meados de abril de 2020 já existirem discussões em torno do retorno das aulas presenciais nas esferas pública e privada, tal fato só aconteceria posteriormente no mês de julho. Uma vez que o governo estadual e as prefeituras dos municípios do Amazonas não tinham como afirmar com certeza a segurança dos indivíduos no ambiente escolar, por medida de respaldo sanitário, as Secretarias Estadual e Municipal de Educação do estado optaram por fazer uma consulta pública com a comunidade e profissionais da área para desenhar a melhor maneira de retorno às aulas presenciais, especialmente para os pais e alunos que desejavam esta atividade. Entretanto, por medo e descrença quanto à segurança física de seus filhos, muitos pais optaram por não deixar seus filhos participarem de aula presencial neste momento, mas sim de forma remota por meio do Programa "Aula em Casa", aliado também à utilização de ferramentas digitais para entrega de conteúdo via *Whatsapp* e *Google Classroom* (SILVA; SILVA, 2021).

Ressalta-se que educação é um direito de todos amparado por lei constituinte do Art. 205 da Constituição da República Federativa do Brasil (BRASIL, 1988):

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

Segundo Saviani (2014), a educação consiste no elemento essencial para desenvolvimento da sociedade moderna, passando pelos meios de ensino individual privativo familiar para a complementação e difusão do ensino em espaços públicos apropriados, denominadas escolas. Assim, a busca do saber e a sua disseminação é constante e objeto coletivo da sociedade. A saúde social consiste em convergência de deveres sociais que devem ser desenvolvidos e aplicados pelo Estado. Sendo assim, em uma emergência como a da pandemia de Covid-19, a população não seria tão afetada por falta de planejamento e organização dos setores de saúde estadual e educacional. A pandemia, então, escancarou as dificuldades já enfrentadas cotidianamente no Amazonas – e em outras tantas localidades no país – no sentido de garantir o direito de crianças, jovens e adultos à escola (NEGRÃO et al., 2022).

Com a pandemia de Covid-19, vivenciamos um cenário caótico que atingiu a vida social como um todo. Seja na área da educação, que se viu despreparada para lidar com novas formas de ensino e plataformas tecnológicas, bem como no campo da saúde, em que não houve capacitação e investimento adequados para lidar com situações extremas de crise de saúde pública. Ao contrário do que o Sistema de Apoio à Elaboração de Projetos de Investimentos em Saúde (SomaSUS) determina, em Manaus o que vimos foi total descaso, uma vez que a falta de investimentos em equipamentos e suprimentos médicos foi crucial no que tange à precária capacidade instalada para garantir a vida dos

infectados com o vírus. Esse cenário dialoga com um fato retratado na obra de Ricardo Antunes, “Os sentidos do trabalho”, que assim como na Alemanha, os trabalhadores da saúde há muito tempo relatam o caos que a saúde do Amazonas passa, relatos de jornadas de trabalhos excessivas, falta de material técnico, falta de pessoal, salários atrasados e unidades de saúde com infraestrutura insuficiente – “[...] na Alemanha ocorreram greves contra os cortes nos direitos sociais na saúde [...]” (ANTUNES, 2009, p. 163).

Apesar de todo o momento tortuoso e de incertezas, a educação no setor privado no Amazonas teve seu retorno estabelecido, mesmo com a continuidade da pandemia e sem uma vacina efetiva desenvolvida para imunizar a população na altura. No entanto, inúmeras entidades se posicionaram contra a volta das aulas presenciais, como o sindicato dos profissionais da educação do estado do Amazonas, representantes de pais e educadores, médicos infectologistas, entre outros profissionais da área da educação e de serviços (SILVA, 2021), o que nos mostra as disputas de que trataremos na próxima seção deste artigo.

Por meio do Decreto n. 42.426, de 03 de julho de 2020, o governo do estado estabeleceu o retorno das aulas presenciais no Amazonas, exceto para o setor público estadual. No prólogo do decreto em questão lê-se a justificativa para esta decisão:

O GOVERNADOR DO ESTADO DO AMAZONAS, no uso das atribuições que lhe são conferidas pelo artigo 54, IV, da Constituição Estadual; **CONSIDERANDO** a grave crise de saúde pública, em decorrência da pandemia da covid-19, declarada pela Organização Mundial da Saúde (OMS), que afeta todo o sistema interfederativo de promoção e defesa da saúde pública, estruturado nacionalmente, por meio do Sistema Único de Saúde (SUS); **CONSIDERANDO** que nos termos do Decreto n.º 42.330, de 28 de maio de 2020, a partir das 00h00 do dia 06 de julho de 2020, está autorizado o funcionamento de creches, escolas e universidades da rede privada de ensino, mantida a suspensão das aulas, no âmbito da rede pública estadual de ensino, integrada pela Secretaria de Estado de Educação e Desporto, bem como pelo Centro de Educação Tecnológica do Amazonas, pela Universidade do Estado do Amazonas e pela Fundação Aberta da Terceira Idade; **CONSIDERANDO** a necessidade de estabelecer procedimentos relativos ao retorno das aulas presenciais, nos estabelecimentos de ensino privado, no âmbito do Estado do Amazonas, conforme as recomendações do Comitê Intersetorial de Combate e Enfrentamento à covid-19, instituído através do Decreto n.º 42.061, de 16 de março de 2020; **CONSIDERANDO** a importância da retomada progressiva das atividades escolares privadas, aliada aos parâmetros e protocolos de saúde (AMAZONAS, 2020d, p. 1, grifos do original).

Dessa forma, o processo de pausa e retomada das aulas presenciais por motivo de saúde pública, demandou articulação política para melhor explicar a condição sanitária nos anseios dos agentes educacionais e da população mais ampla. As tomadas de decisões do poder público no campo da educação em cenário pandêmico, portanto, acabam por revelar as contradições próprias de uma sociedade capitalista e de suas desigualdades estruturais. Os encaminhamentos, avanços, retrocessos, idas e vindas em torno das soluções para a Educação Básica no Amazonas ganham centralidade na próxima seção.

#### **4. Soluções controversas a partir de um dos epicentros da pandemia: análise da governança da Educação Básica no Amazonas durante este período**

A governança educacional não é realizada de forma direta, unilateral e homogênea, ao contrário, ela é fruto de uma crescente complexificação da tarefa de gestão das políticas e dos sistemas de educação, uma vez que combina regulações, normas, disputas, agentes e grupos sociais distintos (MICHEL, 2016). Nesse sentido, o exercício de analisar as tomadas de decisões do estado do Amazonas e de sua capital, Manaus, no âmbito da educação em meio à pandemia implica necessariamente levar em consideração essa constelação de elementos e grupos que se fazem presentes nas tomadas de decisões oficiais e nos direcionamentos da educação. Nesta seção, ocupamo-nos dos resultados e discussões possibilitados pelo mapeamento das ações do Estado para a educação no cenário amazonense no interstício estudado.

A suspensão das atividades presenciais marcou os sistemas educacionais nas mais diferentes latitudes em todo o mundo, com o objetivo central de garantir alguma contenção no nível de contaminação das populações (GARCÍA; WEISS, 2020; OZER, 2020; BATUBARA, 2021; MACEDO, 2021). No Amazonas não foi diferente, as primeiras ações em todos os níveis de ensino e dependências administrativas frente à pandemia levaram ao fechamento das instituições educacionais e antecipação do recesso escolar, imaginando-se, naquela altura, que o cenário se resolveria em algumas semanas. Com o primeiro caso de Covid-19 confirmado no estado em 13 de março de 2020, a velocidade com a qual as primeiras decisões foram tomadas chama atenção: as aulas foram suspensas em 16 de março de 2020 e apenas quatro dias depois foi anunciada a adoção do Programa "Aula em Casa" – tal programa é baseado na transmissão de videoaulas pela TV aberta e internet (SEDUC-AM, 2021).

Nesse primeiro momento, já evidenciam-se dois elementos significativos para a análise da governança educacional amazonense em cenário pandêmico: i) leva-se em consideração as medidas de segurança propagadas pela OMS e as experiências internacionais de fechamento das escolas e suspensão das aulas presenciais; ii) a adoção instantânea de um programa de transmissão de aulas remotas pela TV aberta e pela *internet*, demarcando uma ideia de "pioneirismo"

que servirá de ponto de partida para tomadas de decisões nos meses posteriores.

Observemos, por meio da sistematização das ações e programas da SEDUC-AM e da SEMED-Manaus no primeiro semestre de pandemia, os caminhos que a educação percorreu no Amazonas:

### **Quadro 1 – Governança educacional no estado do Amazonas em cenário pandêmico (primeiro semestre letivo de 2020)**

<b>Mês</b>	<b>Principais ações</b>
Março/2020	Suspensão aulas presenciais
	Programa "Aula em Casa"
	Antecipação do recesso escolar
	Aprovação do Programa "Nossa Merenda"
	Formação docente online
	Primeiras ações de combate à Covid-19 nas escolas
Abril/2020	Prorrogação da suspensão aulas presenciais
	Teletrabalho
	Plataforma "Saber+"
	"Aula em Casa" em outros estados da federação
	Redução mensalidades/ escolas particulares
	Programa "Merenda em casa"
Maio/2020	Primeiras discussões sobre retomada aulas presenciais
	Plano estadual de reabertura do comércio e das escolas
	Programa "Merenda em casa"
	Programa "Aula em casa" no interior do AM
	Plataforma "Educação"
	Lives para formação continuada de professores
Junho/2020	Entrega de materiais drive thru incluindo comunidades ribeirinhas
	Anúncio de retomada presencial/setor privado
	Apoio pedagógico EJA e Educação Especial
	SEMED-Manaus e SEDUC-AM consultam comunidade sobre retorno
	Programa "Nossa Merenda" na zona rural
	Parcerias com setor privado para formação docente para o uso de tecnologias
Julho/2020	Guia SEMED para famílias
	Volta às aulas presenciais/setor privado
	Anúncio de retorno presencial rede pública

	Formação de gestores, online
	Testes de Covid-19 em profissionais da educação
	Entrega merenda escolar Educação Infantil
	Campanha SEMED inclusão digital
	Projeto "Rede do Bem"
Agosto/2020	Retorno rede pública/ ensino médio
	Problemas pós-retorno presencial (especialmente casos entre os docentes)
	Indicativo greve professores
	Adiamento do retorno Ensino Fundamental
	Novo calendário escolar para o interior do estado
	Busca ativa dos estudantes, matrículas

Fonte: Os autores.

O Quadro 1 expressa as demandas que o campo da educação passou a registrar a partir do início da pandemia no Amazonas, não à toa questões como calendário, merenda, formação dos profissionais da educação, relação com a família e apoio pedagógico marcam o primeiro semestre de pandemia. Os programas de merenda escolar na pandemia foram rapidamente esquematizados na capital (com o "Nossa Merenda" da SEMED-Manaus em março) e no estado (com o "Merenda em Casa" da SEDUC-AM em abril), mas para as zonas rurais, mais afastadas da capital, alguns meses se passaram até ser possível sua inclusão nestes programas. Desse modo, compreendemos que não é possível falar de ação do Estado, governança e educação no estado do Amazonas sem levar em consideração os desafios da região amazônica, dentre os quais destacamos as distâncias e os problemas de alcance e qualidade da *internet* como preponderantes na garantia (ou não) do direito à educação em tempos de pandemia.

Um mês depois do início da pandemia no estado do Amazonas, já se ponderava um possível retorno à presencialidade nas escolas. Em abril de 2020, foram registradas as primeiras discussões na Assembleia Legislativa do Estado sobre este retorno presencial, tanto nas escolas privadas quanto nas públicas, o que representou um caminho bastante polêmico para grande parte dos grupos e entidades ligados à educação no estado. Iniciava-se aqui um movimento pendular com esta questão do retorno presencial das escolas, de acordo com o avançar ou com a estagnação momentânea dos casos de Covid-19 no estado o discurso e as pressões sobre a necessidade de retornar ao chão da escola eram recentralizadas. Chama atenção sua associação a outro pêndulo importante para o contexto da pandemia, a pressão para o retorno das atividades econômicas com o Plano Estadual de reabertura do comércio e das escolas em maio de 2020.

Uma tentativa de rápida superação da pandemia se desenhava nesses discursos, porém, concretamente o que observamos foi a transmutação do caso

amazonense em um dos epicentros da pandemia no Brasil. Foram sucessivas crises e esgotamento da capacidade instalada do sistema de saúde do estado entre 2020 e 2021, com ápices no final de abril de 2020 (falta de espaço nos cemitérios de Manaus para enterrar as vítimas) e em janeiro de 2021 (crise de abastecimento de oxigênio nos hospitais na capital e no interior) (FIOCRUZ, 2021). Portanto, temos que o debate sobre um possível retorno às aulas presenciais para a educação básica se davam em meio a momentos de agudização do número de infectados e mortos por coronavírus.

No pêndulo do retorno ou não à presencialidade na educação no Amazonas, destacamos: o anúncio da retomada presencial pelo setor privado (junho de 2020) e sua efetiva retomada no mês seguinte (julho de 2020); o anúncio de retomada presencial pela SEDUC-AM (julho de 2020), sua efetiva retomada com o ensino médio no mês seguinte (agosto de 2020) – como um efeito dominó a partir das tomadas de decisões no setor privado –; e, por fim, os problemas que esta presencialidade nas duas redes de ensino provocaram entre julho e agosto de 2020.

Os casos de Covid-19 começaram a subir dentre os/as professores/as e demais profissionais da educação que estavam trabalhando nas escolas privadas e públicas que retornaram às suas atividades de forma presencial, chegando a registrar mortes dentre esses docentes. A ideia de pioneirismo, para a qual chamamos atenção em parágrafos anteriores quando tratamos do Programa “Aula em Casa”, parece ganhar lugar no Amazonas com uma desastrosa tentativa de servir de exemplo para o país nesse processo de volta à presencialidade. Os sindicatos dos professores passaram a atuar mais incisivamente se posicionando contra um retorno em meio à crise de saúde e sanitária que se consolidava no Amazonas e em todo o Brasil, o que levou a um indicativo de greve da categoria em agosto de 2020 – alguns grupos de pais e responsáveis juntaram-se à luta dos/as professores/as neste período, expressando posição contrária ao retorno presencial e aos seus impactos para a sociedade amazonense.

Vale a pena destacar que o debate sobre o retorno (ou não) às aulas presenciais figurou no centro da governança educacional no Amazonas no cenário pandêmico, em um constante movimento pendular em 2020 e em 2021. A disputa por um direcionamento da ação pública neste cenário, como vimos, revelou uma complexa teia de instituições e agentes sociais que, direta e indiretamente, influenciam as tomadas de decisões para a educação básica amazonense: além do corpo profissional do Estado e das secretarias de educação, temos as famílias, professores/as e demais profissionais da educação e o setor privado – este último não se encerra nas escolas privadas, engloba empresários e terceiro setor de envergadura nacional a partir das parcerias público-privadas para a oferta dos cursos *online* de formação continuada para professores/as no Amazonas durante a pandemia.

Nesse sentido, a governança educacional que foi se consolidando no primeiro semestre da pandemia no Amazonas expressa o aprofundamento da relação com o mercado, por meio dos agentes sociais e econômicos aqui

implicados. Este cenário corrobora movimentos de aproximação com o terceiro setor e com o setor privado, o que já era realidade no estado e no Brasil mesmo antes da pandemia (PERONI; CAETANO, 2016). A crise pandêmica, portanto, tem sido gerenciada a partir de um caminho anteriormente traçado, o que revela possíveis desencaixes entre o problema atual e os encaminhamentos que têm sido observados.

## 5. Considerações Finais

Nosso objetivo principal neste artigo consistiu em analisar, a partir das tomadas de decisões das secretarias estadual e municipal de educação do Amazonas e de Manaus, as tensões em torno do retorno presencial das escolas públicas e privadas no primeiro semestre letivo de 2020. Para tal, sentimos a necessidade de caracterizar os primeiros momentos da pandemia no Brasil e no estado do Amazonas, a fim de compreender os principais desdobramentos sociais e políticos que incidiram sobre as tomadas de decisões sobre a educação básica. O cenário pandêmico, para além das dores, luto, medo e insegurança, representou também um acirramento na cena política nacional frente às relações entre os entes federados e as formas distintas de combate ao avanço da pandemia.

O estado do Amazonas rapidamente converteu-se em um dos epicentros da pandemia no país, com sucessivas crises do sistema de saúde pública e com números crescentes de contágio, internações e mortes por Covid-19. Levando em consideração esta condição de ponto nuclear da pandemia no Brasil, bem como sua posição na região Norte e no que se convencionou chamar de Sul Global, o Amazonas ganhou centralidade no debate público e nas análises científicas sobre o avanço da contaminação. Nesse sentido, tomar à análise o campo educacional amazonense em tempos de pandemia e, mais especificamente a governança pública sobre este campo em um momento tão singular, é crucial para aprofundarmos conhecimentos sobre as relações entre o Estado, as diferentes instituições, grupos e agentes que atuam no direcionamento das políticas educativas e os sistemas de ensino em cenário atípico.

Nossa análise centrou-se nos movimentos pendulares em torno da suspensão e do retorno das aulas presenciais no estado do Amazonas, isso porque compreendemos que esses movimentos expressam elementos significativos das lutas por hegemonia no âmbito da educação. Desde muito cedo, ainda nos primeiros meses da pandemia, o estado do Amazonas registrou debates públicos sobre um possível retorno à presencialidade e, numa tentativa de "pioneirismo" nas respostas à pandemia no setor educacional, anunciou o retorno às aulas presenciais em menos de três meses após o primeiro caso de Covid-19 no estado. Setor privado, seguido muito rapidamente pelo setor público, desenharam entre junho e agosto de 2020 movimentos de: anúncio de retorno presencial, efetivo retorno, suspensão e adiamento desse retorno. A

contrariedade nesses movimentos contou com o aumento de casos de coronavírus entre docentes e uma luta da categoria contra esta perspectiva de retorno abrupto à presencialidade de forma incompatível com a realidade dos números de casos.

Por fim, destacamos a importância de continuarmos a interrogar a realidade do cenário pandêmico no Brasil e suas implicações para a educação. Pensar a travessia que nossa sociedade tem realizado desde o início de 2020 é exercício crucial para compreendermos o que temos vivenciado desde então, bem como as implicações da pandemia para as mais diversas esferas da vida social. No caso da educação, mais especificamente, tal exercício possibilita refletir sobre o momento presente, as tomadas de decisões que têm implicado a garantia ou a negação ao direito à educação e o horizonte pós-pandemia. Nessa esteira, novas investigações poderão centrar-se nas consequências da pandemia para o campo da educação e para os agentes que o compõem, bem como para o que a literatura especializada vem nomeando como “pós-pandemia”.

## REFERÊNCIAS

ACCIOLY, Dante; BAPTISTA, Rodrigo. **Seis meses contra a covid-19: as muitas frentes de batalha** Fonte: Agência Senado. Brasília, 2020. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/infomaterias/2020/08/seis-meses-contra-a-covid-19-as-muitas-frentes-de-batalha>. Acesso em: 16 nov. 2022.

AGÊNCIA BRASIL. Governo restringe entrada de estrangeiros por voos internacionais. **Uol Notícias**. <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-brasil/2020/03/20/governo-restringe-entrada-de-estrangeiros-por-voos-internacionais.htm>. Acesso em: 30 abr. 2022.

AGÊNCIA FRANCE-PRESSE; CORREIO BRASILIENSE. **Coronavírus: Veja a cronologia da propagação do vírus descoberto na China**. 29/01/2020. Disponível em: [https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/mundo/2020/01/29/interna\\_mundo,824286/coronavirus-veja-a-cronologia-da-propagacao-do-virus-descoberto-na-ch.shtml](https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/mundo/2020/01/29/interna_mundo,824286/coronavirus-veja-a-cronologia-da-propagacao-do-virus-descoberto-na-ch.shtml). Acesso em: 30 abr. 2022.

AMAZONAS. **Decreto n. 42.061, de 16 de março de 2020**. Dispõe sobre a declaração de situação de emergência na saúde pública do Estado do Amazonas, em razão da disseminação do novo coronavírus (2019-nCoV), e institui o Comitê Intersetorial de Enfrentamento e Combate ao COVID-19. Manaus, 2020a. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=391375>. Acesso em: 30 abr. 2022.

AMAZONAS. **Decreto n. 42.063, de 17 de março de 2020**. Dispõe sobre medidas complementares temporárias, para enfrentamento da emergência de



saúde pública de importância internacional, decorrente do novo coronavírus. Manaus, 2020b. Disponível em: <http://www.pge.am.gov.br/wp-content/uploads/2014/11/Decreto-42063-de-17.3.2020.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2022.

AMAZONAS. **Decreto n. 42.145, DE 31 de março de 2020.** Prorroga a suspensão das atividades que especifica, no âmbito do Estado do Amazonas, e dá outras providências. Manaus, 2020c. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=392237>. Acesso em: 30 abr. 2022.

AMAZONAS. **Decreto n. 42.426, de 03 de julho de 2020.** Altera ad referendum do Conselho de Desenvolvimento do Estado do Amazonas dados do cadastro e/ou dos projetos técnicos e de viabilidade econômica das sociedades empresárias que especifica, e dá outras providências. Manaus, 2020d. Disponível em: [https://online.sefaz.am.gov.br/silt/Normas/Legisla%E7%E3o%20Estadual/Decreto%20Concessivo/Ano%202020/Arquivo/DC%2042.426\\_20.htm](https://online.sefaz.am.gov.br/silt/Normas/Legisla%E7%E3o%20Estadual/Decreto%20Concessivo/Ano%202020/Arquivo/DC%2042.426_20.htm). Acesso em: 30 abr. 2022.

ANTUNES, Ricardo. **Os Sentidos do Trabalho:** ensaios sobre a afirmação e a negação do trabalho. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2009.

BATUBARA, Beby Masitho. The Problems of the World of Education in the Middle of the Covid-19 Pandemic. **Budapest International Research and Critics Institute Journal**, Sumatera Utara, v. 4, n. 1, p. 450-457, fev. 2021.

BBC NEWS. Coronavírus: primeira capital do Brasil em *lockdown* tem ruas lotadas e trânsito intenso. BBC NEWS BRASIL, 2020. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-52497230>. Acesso em: 30 abr. 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/). Acesso em: 31 jan. 2022.

CAMPOS, Gastão Wagner de Sousa. O pesadelo macabro da Covid-19 no Brasil: entre negacionismos e desvarios. **Trabalho, Educação e Saúde**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 3, p. 1-5, 2020.

FILGUEIRA, Ary. Decreto suspende aulas e atividades públicas por cinco dias. **Agência Brasília**, Brasília, 11/03/2020. Disponível em: <https://www.agenciabrasilia.df.gov.br/2020/03/11/decreto-suspende-aulas-e-atividades-publicas-por-cinco-dias/>. Acesso em: 16 nov. 2022.

FIOCRUZ. **Falta de oxigênio causa mortes e revela colapso em Manaus, que já soma mais de quatro mil mortes em 2021.** Rio de Janeiro, 2021.



Disponível em: <https://informe.ensp.fiocruz.br/noticias/50926>. Acesso em: 16 nov. 2022.

GARCÍA, Emma; WEISS, Elaine. **COVID-19 and student performance, equity, and U.S. education policy: Lessons from pre-pandemic research to inform relief, recovery, and rebuilding.** Washington, DC: Economic Policy Institute, 2020.

GOMES, Tânia Castro; COLARES, Maria Lília Imbiriba Sousa. ações educacionais na pandemia (covid-19) no sistema estadual de ensino-Pará. **Revista Amazônica**, Manaus, v. 5, n. 2, p. 1-19, 2021.

HAIDER, Najmul et al. *Lockdown* measures in response to COVID-19 in nine sub-Saharan African countries. **BMJ Global Health**, n. 5, p. 1-10, out. 2020.

LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. **Sociologia da Ação Pública.** Tradução: George Sarmento. Maceió: EDUFAL, 2012.

LEITE, Héber Tiburtino. **Contemporaneidade e Federalismo de cooperação mediante a formalização de consórcios públicos: análise da atuação internacional do Consórcio Nordeste em busca do desenvolvimento regional.** Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Católica de Santos, Santos/SP, 2021.

MACEDO, Renata Mourão. Direito ou privilégio? Desigualdades digitais, pandemia e os desafios de uma escola pública. **Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 73, p.262-280, maio/ago. 2021.

MICHEL, Alain. Complex education systems: from steering change to governance. **European journal of education**, Wiley Online Library, v. 51, n. 4, p. 513-521, 2016.

NEGRÃO, Felipe da Costa et al. O ensino remoto emergencial em tempos de pandemia no Amazonas. **Revista REAMEC**, Cuiabá, v. 10, n. 1, p. 1-23, jan./abr. 2022.

ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE. **Histórico da pandemia de COVID-19.** OPAS, 2020. Disponível em: <https://www.paho.org/pt/covid19/historico-da-pandemia-covid-19>. Acesso em: 28 ago. 2021.

OZER, Mahmut. Educational Policy Actions by the Ministry of National Education in the times of COVID-19 Pandemic in Turkey. **Kastamonu Education Journal**, v. 28, n. 3, p. 1124-1129, 2020.



PERONI, Vera Maria; CAETANO, Maria Raquel. Atuação em rede e o projeto Jovem de Futuro: a privatização do público. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 41, n. 2, p. 407-428, abr./jun. 2016.

SANTOS, Boaventura de Souza. **A cruel pedagogia do vírus**. Coimbra: Almedina, 2020.

SAVIANI, Dermeval. **Sistema Nacional de Educação e Plano Nacional de Educação: significados, controvérsias e perspectivas**. Campinas-Sp: Autores Associados Ltda, 2014.

SAVIANI, Dermeval. Crise estrutural, conjuntura nacional, coronavírus e educação –o desmonte da educação nacional. **Revista Exitus**, Santarém/PA, v. 10, p. 01-25, e020063, 2020.

SEDUC-AM. **Aula em Casa. Manaus**, 2021. Disponível em: <http://www.educacao.am.gov.br/aula-em-casa/>. Acesso em: 20 dez. 2021.

SES-AM. **Amazonas confirma 1º caso de Covid-19 e autoridades garantem que rede de assistência está preparada**. Amazonas, 2020. Disponível em: <http://www.saude.am.gov.br/>. Acesso em: 26 ago. 2021.

SILVA, Camila Ferreira da. A educação em um dos epicentros da pandemia no Brasil: Governança, instituições e sujeitos escolares no Amazonas (2020/2021). In: Reunião Nacional da ANPEd, 40., 2021, Belém. **Anais...** Belém: UFPA, 2021. p. 1-6. Disponível em: [http://anais.anped.org.br/sites/default/files/arquivos\\_44\\_4](http://anais.anped.org.br/sites/default/files/arquivos_44_4). Acesso em: 16 nov. 2022.

SILVA, Iolete Ribeiro da; SILVA, Camila Ribeiro da. O projeto 'Aulas em Casa' e a educação remota durante a pandemia do COVID-19: análise da experiência do estado do Amazonas. **Revista Educar Mais**, Pelotas, v. 5, n. 1, p. 25-34, 2021.

UNIVERSIDADE ABERTA DO SUS/UNA-SUS. **Coronavírus: Brasil confirma primeiro caso da doença**. ANA-SUS, 2020. Disponível em: <https://www.unasus.gov.br/noticia/coronavirus-brasil-confirma-primeiro-caso-da-doenca>. Acesso em: 30 abr. 2022.

Recebido em: 04 de maio de 2022.  
Aceito em: 23 de outubro de 2022.  
Publicado em: 31 de janeiro de 2023.

