

## Relações intergovernamentais e educação na pandemia: a atuação do Consed e da Undime

Gilda Cardoso de Araujo

Lilian Marques Freguete

Neide César Vargas

Tatiana Gomes dos Santos Peterle

**Gilda Cardoso de Araujo**

Universidade Federal do Espírito Santo, UFES, Brasil

E-mail: gildacardoso38@gmail.com

 <https://orcid.org/0000-0002-3562-9779>

**Lilian Marques Freguete**

Universidade Federal do Espírito Santo, UFES, Brasil

E-mail: lilian.freguete@gmail.com

 <https://orcid.org/0000-0001-8089-3715>

**Neide César Vargas**

Universidade Federal do Espírito Santo, UFES, Brasil

E-mail: neide.vargas@uol.com.br

 <https://orcid.org/0000-0002-0648-3969>

**Tatiana Gomes dos Santos Peterle**

Universidade Federal do Espírito Santo, UFES, Brasil

E-mail: tgs.peterle@gmail.com

 <https://orcid.org/0000-0002-2416-6684>

A pesquisa foi desenvolvida com o apoio do CNPq (Chamada CNPq/MCTI/FNDCT no 18/2021 - Faixa B - Grupos Consolidados Processo: 406213/2021-6)

### Resumo

O artigo analisa o papel de dois fóruns interfederativos subnacionais, o Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) e a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), com foco em suas atuações na crise sanitária provocada pela Covid-19, num contexto de radical alteração do modelo federativo adotado pelo governo Bolsonaro. O recorte temporal está demarcado entre março de 2020 e abril de 2022 por contemplar o período do início da pandemia até a retomada da presencialidade das aulas. A hipótese do estudo foi a de que o Consed e a Undime ocuparam o vácuo institucional deixado pela União no seu papel de coordenação da educação nacional, atuando como agentes articuladores de ações com vistas a minimizar os efeitos da crise educacional ocorrida no contexto da pandemia. Foram coletados, categorizados e analisados – com o aporte metodológico da Análise de Conteúdo de Laurence Bardin – documentos encontrados nos sítios da Undime (boletins de notícias), do Consed (atas, posicionamentos públicos, notícias, e documentos oficiais), do Ministério da Educação (MEC), do Conselho Nacional de Educação (CNE), bem como legislações aprovadas pelo Congresso Nacional que tivessem relação com a crise advinda da pandemia na área de educação. Os resultados confirmam que o Consed e a Undime ocuparam o vácuo institucional deixado pela União, assumindo um papel de coordenação da educação nacional, porém, apesar dos esforços dessas entidades, a falta de coordenação efetiva por parte do governo federal levou à acentuação das disparidades educacionais e a impactos negativos na educação básica.

**Palavras-chave:** Federalismo. Covid-19. Consed e Undime.

Recebido em: 26/02/2024

Aprovado em: 09/07/2024



**Abstract****Intergovernmental relations and education in the pandemic: the role of Consed and Undime**

The article analyzes the role of two subnational inter-federative forums, the Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) and the União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), focusing on their actions within the scope of the health crisis caused by Covid-19, in a context of radical change in the federative model adopted by the Bolsonaro government. The time frame is between March 2020 and April 2022, as it covers the period from the beginning of the pandemic to the resumption of in-person classes. The hypothesis of the study was that Consed and Undime occupied the institutional vacuum left by the Union in its role of coordinating national education, acting as articulating agents of actions with a view to minimizing the effects of the educational crisis that occurred in the context of the pandemic. We collected categorized and analyzed – with the methodological support of Laurence Bardin’s Content Analysis – documents found on the websites of Undime (news bulletins), Consed (minutes, public positions, news and official documents), Ministry of Education (MEC), National Education Council (CNE), as well as legislation approved by the National Congress that was related to the crisis arising from the pandemic around education. The results confirm that Consed and Undime have filled the institutional vacuum left by the Union, assuming a coordinating role in national education, however, despite the efforts of these entities, the lack of effective coordination on the part of the Federal Government has led to the accentuation of educational disparities and a negative impact on basic education.

**Keywords:**

Federalism.  
Covid-19. Consed  
and Undime.

**Resumen****Relaciones intergubernamentales y educación en la pandemia: el papel del Consed y Undime**

El artículo analiza el papel de dos foros interfederativos subnacionales, el Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) y la União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), centrándose en sus acciones durante la crisis sanitaria provocada por la Covid-19, en un contexto de cambio radical en el modelo federativo adoptado por el gobierno de Bolsonaro. El marco temporal se delimita entre marzo de 2020 y abril de 2022, ya que incluye el período desde el inicio de la pandemia hasta el reinicio de clases presenciales. La hipótesis del estudio fue que el Consed y la Undime ocuparon el vacío institucional dejado por el Gobierno Federal en su rol de coordinación de la educación nacional, actuando como agentes articuladores de acciones destinadas a minimizar los efectos de la crisis educativa ocurrida en el contexto de la pandemia. Fueron recopilados, categorizados y analizados – utilizando la metodología de Análisis de Contenido de Laurence Bardin – documentos encontrados en los sitios de Internet de Undime (boletines de noticias), Consed (actas, posiciones públicas, noticias y documentos oficiales), Ministerio de la educación (MEC), Consejo Nacional de Educación (CNE), así como legislación aprobada por el Congreso Nacional que estaba relacionada con la crisis derivada de la pandemia en el área de educación. Los resultados confirman que el Consed y la Undime ocuparon el vacío institucional dejado por la Unión, asumiendo un rol de coordinación de la educación nacional, sin embargo, a pesar de los esfuerzos de estas entidades, la falta de coordinación efectiva por parte del Gobierno Federal llevó a un aumento de disparidades educacionales y a impactos negativos en la educación básica.

**Palabras clave:**

Federalismo.  
Covid-19. Consed  
y Undime.

## Introdução

A recusa do governo Bolsonaro em assumir um papel articulador em relação aos governos subnacionais mostrou-se extremada no contexto da crise sanitária da Covid-19, quando se fizeram necessárias ações urgentes com vistas a evitar a expansão da pandemia e, ao mesmo tempo, no caso da educação, equacionar os dilemas entre saúde pública e oferta escolar. O desafio se fez comum aos três níveis de governo, sobretudo aos entes subnacionais, posto que são prioritariamente responsáveis pela educação básica, conforme rege a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.394/96 (LDB 9.394/96). A postura do governo central foi na contramão do que prevê a Constituição Federal de 1988, ao ignorar o seu papel de coordenação federativa, deixando as responsabilidades que lhe cabiam a cargo dos níveis subnacionais, desencadeando uma série de conflitos.

Nessa conjuntura, o artigo tem por objetivo analisar o papel de dois fóruns interfederativos subnacionais, o Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) e a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), com foco em suas atuações no âmbito da crise sanitária provocada pela Covid-19, num contexto de radical alteração no modelo federativo adotado pelo governo. O recorte temporal está demarcado entre março de 2020 e abril de 2022 por contemplar o período do início da pandemia até a retomada da presencialidade das aulas com medidas de segurança e disponibilização de vacinas para os professores da educação básica.

A hipótese do estudo é que o Consed e a Undime ocuparam o vácuo institucional deixado pela União no seu papel de coordenação da educação nacional, atuando como agentes articuladores de ações com vistas a minimizar os efeitos da crise educacional ocorrida no contexto da pandemia. A fundamentação teórico-histórica tem por base o debate dos autores Celina Souza, Fernando Abrucio e Gilda Cardoso de Araujo sobre o federalismo cooperativo brasileiro, os dois últimos mais afeitos à dimensão das relações governamentais na oferta educativa.

Para a realização da pesquisa foi adotada a análise de conteúdo de Laurence Bardin (2011) com os procedimentos sistemáticos de: a) pré-análise dos dados primários obtidos nas páginas da *internet* do Consed, da Undime, do Ministério da Educação (MEC), do Conselho Nacional de Educação (CNE) e do Congresso Nacional; b) exploração do material com codificação; c) análise para obtenção de indicadores que permitissem a categorização do material; e d) inferências e interpretação que permitissem a validação dos achados da pesquisa.

O texto está organizado em quatro seções, fora esta introdução. Na primeira, são analisados trabalhos que versaram sobre os impactos da Covid-19 na educação. Na segunda seção, são apresentados os materiais e os procedimentos metodológicos adotados para o tratamento dos dados da pesquisa para a produção deste artigo. As discussões e os resultados, na terceira seção, trazem a análise dos antecedentes do Consed e da Undime e a parte empírica do estudo é relativa à atuação desses fóruns de março de 2020 a abril de 2022. As considerações finais apontam que tanto o Consed quanto a Undime foram instados a agir e a se articular para assegurar um mínimo de atuação no território nacional, desempenhando um duplo papel: coordenação das ações de enfrentamento da pandemia em suas redes e busca de saídas para o provimento da oferta na modalidade remota em nível subnacional. Embora tais papéis fossem esperados do Consed e da Undime, seu protagonismo político no debate federativo educacional teve forte relação com o vácuo deixado pelo governo federal.

### **Estudos sobre o impacto da Covid-19 na Educação**

Ao verificarmos as publicações utilizando os descritores Covid-19 *and* educação no *Google Scholar*, no *Scientific Electronic Library Online* (SciELO) –principal portal eletrônico da América Latina e Caribe, o qual também congrega textos da Espanha, de Portugal e da África do Sul –, bem como no *Education Resource Information Center* (ERIC), uma biblioteca digital patrocinada pelo *Institute of Education Science*, foi possível categorizá-las em pelo menos três eixos, a saber: a) precariedade tecnológica e ensino remoto na pandemia; b) educação e vulnerabilidade social; e c) gestão governamental da oferta educacional na pandemia.

Em relação ao primeiro eixo, autores como Freitas Vieira e Silva (2020), Barreto e Rocha (2020) e Werner e Woesmann (2023) apontam que o ensino remoto precarizou as condições de oferta educacional na educação básica, além de ter sido implementado de forma emergencial e sem planejamento estrutural, o que aprofundou ainda mais as desigualdades educacionais. Ressaltam também a formação dos docentes, que não era adequada para lidar com as tecnologias digitais.

Todo esse cenário fez com que o aprendizado e o conhecimento dos alunos fossem severamente prejudicados pela suspensão das aulas presenciais. O legado da pandemia atingiu diretamente a condição socioemocional de docentes e discentes, assim como o desenvolvimento dos alunos, impactando as possibilidades de suas rendas futuras e, em decorrência, o crescimento econômico da nação, ampliando ainda mais as desigualdades sociais.

Sobre a dimensão das vulnerabilidades sociais, autores como Daniel (2020), Babbar e Gupta (2022) e Tang (2023) discutem a necessidade de os governantes disponibilizarem recursos para o enfrentamento da crise e planejarem ações no pós-pandemia, com o fim de mitigar seus efeitos e diminuir a desigualdade da oferta educacional, sobretudo se levarmos em conta as questões de gênero, etnia e capacidade de aprendizagem do alunado.

Numa pesquisa envolvendo professores de doze países (Bangladesh, Botsuana, Brasil, Finlândia, Grécia, Índia, Indonésia, Israel, Marrocos, Filipinas, Uganda e Reino Unido), Woo e Archambault (2023) encontraram similaridades nas dificuldades apontadas pelos docentes que enfrentaram a abrupta suspensão das aulas presenciais durante a pandemia. Os desafios incluíram desde a falta de habilidade na utilização das tecnologias até problemas de conectividade e a estressante rotina do ensino remoto. No entanto, ficou bem discriminada a diferença entre os países economicamente mais e menos desenvolvidos. Além das dificuldades relativas à implementação do ensino remoto, países com menor desenvolvimento econômico enfrentaram a escassez dos equipamentos digitais, a baixa conectividade e a falta de acesso à tecnologia, além do mais hostil aspecto, que é a insegurança alimentar da população.

Com efeito, no que tange à gestão da oferta educacional no Brasil, a falta de estrutura das redes públicas de ensino, somada ao despreparo dos docentes e discentes, clamava por uma ação sistemática e articulada por parte dos governos federal, distrital, estaduais e municipais, com a finalidade de mitigar os efeitos deletérios do distanciamento social. No entanto, tal atuação coordenada não ocorreu, embora alguns estados tenham buscado interagir com seus municípios no sentido de padronizar algumas ações nas diversas redes de ensino. Lui *et al.* (2023) destacam que:

A ausência de uma coordenação nacional nesse contexto se contrapôs à trajetória anterior de fortalecimento do papel do governo federal como coordenador, que marcou a maioria das políticas públicas desde a segunda metade da década de 1990. Esse fortalecimento da coordenação nacional foi apontado pela literatura como central para a redução de desigualdades regionais nas políticas públicas (Lui *et al.* 2023, p. 4).

Na falta de uma coordenação por parte do governo central, observou-se uma imensa heterogeneidade nas ações emergenciais voltadas à continuidade do ensino durante a pandemia, visto que foram os estados e municípios que tomaram suas próprias iniciativas em relação ao distanciamento. Lui *et al.* (2023) afirmam que, no campo educacional, os governos com maiores capacidades técnico-administrativas e político-relacionais, responderam mais imediata e adequadamente aos desafios educacionais da Covid-19.

Desse modo, ao consultarmos a produção acadêmica sobre os impactos da suspensão das aulas presenciais, mundialmente implementada após a eclosão da pandemia, observamos que os danos foram profundos e irreversíveis, sobretudo no Brasil, onde foram apresentadas “propostas difusas”, que refletiram “a falta de liderança do Ministério da Educação” (Arruda, 2020, p. 261). Aspectos primordiais foram ignorados pelo governo central, como afirmam Costin e Coutinho (2022), segundo os quais o governo federal, baseado em dissenções políticas, focou priorizar a atividade econômica em detrimento das medidas preventivas de disseminação do vírus.

Assim, ignorou o seu papel de coordenação no campo educacional, papel este determinado pela Constituição Federal, e não apoiou os sistemas educacionais locais na lida com as situações novas e as incertezas profundas, bem como com as crises sistêmicas. Tal lacuna, segundo Costin e Coutinho (2022), foi ocupada por *think tanks* que ofereceram mentorias aos governantes subnacionais orientando seus esforços na implementação do ensino remoto por meio de mídias tais como a TV, o rádio e as plataformas digitais. Destacamos o protagonismo do Consed e da Undime na interlocução desses *think tanks* com os secretários estaduais e municipais de educação.

Diante desse quadro, o objetivo da pesquisa foi analisar o papel dos dois fóruns interfederativos subnacionais, o Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) e a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), com foco em suas atuações no âmbito da crise sanitária provocada pela Covid-19, no período de março de 2020 a abril de 2022, evidenciando suas ações e proposições num contexto de radical alteração no modelo federativo adotado pelo governo.

### **Materiais e procedimentos metodológicos**

Para a construção do *corpus* documental da pesquisa, foram consultados: a) o *site* da Undime, no qual os boletins de notícias foram eleitos como fontes; b) o *site* do Consed cujos documentos selecionados foram as atas, os posicionamentos públicos, as notícias, e os documentos oficiais; c) as publicações no *site* do MEC; d) os pareceres e as resoluções do CNE; e e) as legislações aprovadas do Congresso Nacional que tivessem relação com a crise advinda da pandemia na área de educação.

O material foi explorado de maneira a possibilitar uma análise categorial prévia, o que permitiu reunir os dados primários em 5 eixos:– 1) protocolos de higiene e prevenção; – 2) oferta de recursos, mídias e formação digital;– 3) suspensão e retomada das aulas;– 4) qualidade e avaliação; e– 5) testagem e vacinação.

Essa categorização prévia permitiu que os dados primários fossem tratados em articulação com o referencial teórico do federalismo brasileiro, especialmente no governo Bolsonaro, em que houve uma ruptura do papel de coordenação da União num momento extremamente complexo para o Brasil e o mundo.

A partir dessa categorização inicial e em articulação com o referencial teórico, o material foi sistematizado a *posteriori*, segundo os três picos pandêmicos, marcados a partir dos casos registrados de contaminação. A calda ascendente da primeira onda vai de março de 2020 até junho de 2020; a da segunda, de novembro de 2020 até março de 2021; e a da terceira, do final de dezembro de 2021 a janeiro de 2022. Os períodos intermediários são de tendência à estabilização ou de descenso dos casos. Na periodização, foi situada a interação do Consed e da Undime com o Centro de Operações de Emergência em Saúde (COE), o CNE, o MEC e o Congresso Nacional.

### **O federalismo brasileiro como aporte teórico**

O federalismo pode ser definido como uma organização territorial e política que tem por finalidade garantir, de forma democrática, a divisão de responsabilidades governamentais, ao mesmo tempo em que a integridade do Estado-nação seja assegurada diante das disputas e desigualdades regionais (Araujo, 2010; Araujo e Canal Oliveras, 2017).

A Constituição Federal (CF) de 1988 definiu uma estrutura complexa de divisão de responsabilidades governamentais. Ela mescla o modelo alemão de cooperação entre os entes federados com a divisão de competências características do federalismo dos Estados Unidos, que define algumas competências, fixas e reduzidas, para a União e o restante para os entes federados.

Sendo assim, as competências se dividem em materiais (administrativas) e legislativas (poder de baixar normas) no Brasil. Quanto à educação, o quadro 1 mostra como essa complexa rede de competências se materializa a partir da CF de 1988:

**Quadro 1-** Repartição de Competências na Educação na CF de 1988

Tipos de Competências		CF de 1988
Legislativas	Privativas	<b>Art. 22.</b> Compete <b>privativamente</b> à União legislar sobre: <b>XXIV</b> - diretrizes e bases da <b>educação</b> nacional;
	Exclusivas	<b>Art. 25.</b> Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição. <b>§ 1º</b> São reservadas aos Estados as <b>competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.</b>
	Concorrentes	<b>Art. 24.</b> Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar <b>concorrentemente</b> sobre: IX - educação, cultura, <b>ensino</b> , desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação;
	Suplementar	<b>Art. 24.</b> Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar <b>concorrentemente</b> sobre: § 2º - A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a <b>competência suplementar</b> dos Estados.
Materiais	Exclusivas	<b>Art. 21.</b> Compete à União: relação com Estados estrangeiros, emissão de moedas, Correios, transporte, portos, polícia, estado de sítio, entre outras.
	Comum, cumulativa ou paralela	<b>Art. 23.</b> É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: <b>V</b> - proporcionar os meios de acesso à cultura, à <b>educação</b> , à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação; <b>Parágrafo único.</b> Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

Fonte: Brasil (1988). Elaborado pelas autoras.

A partir do quadro 1, observa-se que não há competência material no que tange à educação, ou seja, administrativa, exclusiva da União, tendo em vista que todos os entes federados são responsáveis pela oferta. A competência privativa da União é a de legislar sobre as diretrizes e as

bases da educação (não é exclusiva, porque os estados podem legislar sobre matérias que não lhes sejam vedadas pela CF e de forma concorrente à União).

A partir de meados dos 1990, estendendo-se até o *impeachment* de Dilma, houve um ambiente favorável para a consolidação das diferentes políticas públicas de cunho social no Brasil (Souza, 2018, p. 43). Assim, os termos constitucionais teriam legitimado esse papel coordenador da União no que tange à definição de normas gerais com incidência nos interesses dos estados e dos municípios, tendo em vista que só podem estabelecer normas em complementação àquelas do nível federal. Em adição a essa estrutura federativa, há a operação do Supremo Tribunal Federal (STF), responsável por resguardar as matérias de natureza constitucional e arbitrar os conflitos federativos, geralmente em favor do governo federal (Souza; Fontanelli, 2021).

O governo Fernando Henrique Cardoso (PSDB) e sua base política no Congresso, a despeito da pressão “de várias comunidades de especialistas”, evitou a trajetória mais árdua da regulamentação da cooperação federativa conforme prevista no parágrafo único do Artigo 23 da CF de 1988. O caminho escolhido se deu por meio de um “modelo complexo e engenhoso para a coordenação horizontal e vertical das políticas públicas, tanto as constitucionalizadas como as não constitucionalizadas, mas objeto das competências concorrentes” (Souza, 2018, p. 44).

Daí desencadearam-se desenhos institucionais específicos, com distintos pesos na barganha e na negociação federativa segundo a área da política social envolvida. As políticas públicas do governo federal direcionadas à educação básica e à saúde foram implementadas por meio de emendas constitucionais, com adesão subnacional quase obrigatória “devido à vinculação de seus recursos e à existência de recompensas e sanções que incentivam sua adesão” (Souza, 2018, p. 48). Entretanto, mesmo sendo um processo de cima para baixo, a coordenação federativa verificada nessas áreas requereu uma construção institucional e envolveu alguma cooperação dos governadores (Souza, 2018).

Assim, o delineamento e a implementação das relações intergovernamentais foi se dando por meio da coordenação da União, de maneira que os processos decisórios centralizados induziram aos processos de descentralização em um país cuja herança histórica de centralização decisória é proeminente em detrimento da cooperação federativa. Além disso, as deficiências organizacionais, financeiras e técnicas, especialmente dos municípios, seriam um outro fator dificultador de relações efetivamente cooperativas no país (Abrucio e Grin, 2015; Grin, 2014).

Particularmente no que tange à educação básica, a CF de 1988 instituiu o conceito de regime de colaboração no Artigo 211, que, segundo Abrucio *et al* (2020, p. 668), visava “lidar com a dualidade de provisão dos serviços e baixa cooperação intergovernamental”. Todavia, o redesenho das relações intergovernamentais nessa área só foi feito a partir do Fundo de Manutenção e

Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), em 1996, de cima para baixo, tendo em vista que “técnicos do Ministério da Educação – sem consulta ou negociação com estados e municípios – elaboraram um projeto de emenda constitucional” (Arretche, 2002, p. 444). Posteriormente, esse mecanismo se consolidou e foi ampliado por meio do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), tornando-se uma importante amálgama das relações intergovernamentais na educação básica do país, até que se tornou permanente através da Emenda Constitucional nº 108, de 27 de agosto de 2020, regulamentada pela Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020.

Todavia, a falta de regulamentação das normas de cooperação do Artigo 23 e do regime de colaboração do Artigo 211 da CF de 1988, bem como o descumprimento do Plano Nacional de Educação que articule o Sistema Nacional de Educação (SNE) conforme prevê o Artigo 214 tornaram as iniciativas do Fundef e do Fundeb insuficientes trazendo grandes dificuldades para a garantia da oferta de uma educação básica com equidade no país (Araujo, 2018). Essa institucionalização das normas de cooperação/colaboração federativa por meio do SNE, evitada pelo governo central, envolve uma ação mais incisiva da União no âmbito de suas prerrogativas legislativas e de apoio supletivo subnacional tanto técnico quanto financeiro. Também requer, dentre outros aspectos, a construção de fóruns que formalizem a coordenação e a cooperação intergovernamental na educação.

Na ausência desses arranjos formais na educação, Abrucio *et al* (2020) evidenciam que a Undime e o Consed têm historicamente assumido um papel, mesmo que frágil (visto que não institucionalizado), de articulação das esferas subnacionais junto ao governo federal.

Não obstante, com a ascensão de Bolsonaro ao poder, rompeu-se esse perfil de relações intergovernamentais manifesto a partir de 1988. Abrucio *et al* (2020, p. 669) identificam que “houve um confronto de dois modelos federativos”, o cooperativo, baseado em forte coordenação federal da CF de 1988, e o bolsonarista, em que foi adotada a lógica de um tripé federativo: divisão rígida de funções entre níveis de governo e repasse de responsabilidades a estados e municípios; concentração autocrática, nas mãos da União, de decisões que afetam entes subnacionais; confronto intergovernamental; e aversão a qualquer forma de diálogo e pactuação, fazendo de qualquer opositor um inimigo, de maneira a instalar uma guerra permanente com governadores, prefeitos, STF e Congresso.

Especificamente no MEC, a escolha dos ministros reafirmava a estratégia conflitiva no plano federativo e a adoção de diagnósticos e medidas que não foram reconhecidos pela comunidade acadêmica, gestores e profissionais da educação. O MEC agiu unilateralmente desconsiderando as

posições dos entes subnacionais em temas como a expansão das escolas cívico-militares, a alfabetização ou as ações em relação à Covid-19. (Abrucio *et al.*, 2020; Abrucio, 2021).

É importante destacar previamente a política sanitária no contexto de pandemia, que foi central para sinalizar o perfil da atuação do governo federal. Foi nela que o caráter deletério do modelo federativo bolsonarista ficou mais explícito, repercutindo sobre a educação e as demais políticas públicas. A postura de Bolsonaro minimizava a crise sanitária e marcava sua prioridade em manter a economia funcionando a qualquer custo (Souza; Fontanelli, 2021).

Após a Organização Mundial da Saúde (OMS) reconhecer a Covid-19 como uma pandemia, em 11 de março de 2020, as ações iniciais do governo focaram-se prioritariamente em proteger-se ante os riscos de ampliação de gastos que poderiam ferir a lei orçamentária. Em consonância com essa preocupação, foi aprovado no legislativo, em 20 de março de 2020, um pedido de decreto do estado de calamidade pública (Decreto Legislativo nº 6). Na mesma data, o governo Bolsonaro tentou centralizar em suas mãos as prerrogativas de compras emergenciais na Saúde, de isolamento, de quarentena, de interdição de locomoção e de serviços públicos e atividades essenciais durante a pandemia por meio da Medida Provisória nº 926 que, precocemente, alterava a Lei nº 13.979 (Brasil, 2020a). Essa MP foi questionada por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6.341 de 20 de março de 2020, acatada pelo STF, garantindo que o governo federal não concentrasse importantes poderes em suas mãos, num campo de competências comuns e concorrentes dos entes federados, especialmente no contexto de ações explícitas de Bolsonaro voltadas para romper com o isolamento social.

Em suma, o lema “Mais Brasil, Menos Brasília” foi utilizado desde 2019 para alterar de maneira significativa o perfil das relações intergovernamentais construídas a partir da promulgação da CF 1988. Configurou-se um federalismo dual, orientado por uma clara separação de funções entre os entes federativos, delegando às esferas subnacionais encargos que deveriam ser exercidos pelo governo federal. Essa lógica foi mantida mesmo numa situação extrema e de exceção como foi a crise sanitária.

Com esse referencial, a pesquisa buscou analisar o papel dos fóruns federativos informais, Consed e Undime, a partir de dois contextos complementares: uma crise sanitária e uma radical alteração do modelo federativo vigente. Conforme se verá na seção seguinte, essas entidades foram progressivamente assumindo protagonismo na agenda da educação básica brasileira e tiveram um papel importante durante a pandemia.

## Discussões e resultados

### *Antecedentes*

A história do Consed teve início na década de 1980, ainda durante o regime militar, quando os secretários estaduais de educação se reuniram a fim de se fortalecerem nas demandas frente ao governo federal, que, à época, centralizava a administração dos recursos, incluindo os da merenda escolar. As primeiras reuniões se deram ainda sob o nome de Conselho de Secretários de Educação do Brasil (Conseb) e tinham um marcado caráter de confronto ao MEC, configurando-se como instância de pactuação horizontal de oposição às diretrizes daquele órgão. Esse coletivo teve breve duração, posto que não avançou em seus pleitos, mas lançou a semente para a criação de outros fóruns de caráter nacional e suprapartidário. Assim, no seu 15º encontro, ainda como Conseb, ocorrido em 1986, formalizou-se o Consed como entidade representativa das demandas reivindicatórias dos governos estaduais (Sano, 2008).

Na década de 1990, seguindo a tendência de ampliação do papel de coordenação da União no que tange às políticas educacionais, a entidade adotou uma postura de maior articulação com o governo federal. Aguiar (2002) indica que a atuação do Consed junto ao MEC foi fundamental na implantação das reformas educacionais no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, atenuando os conflitos entre essas duas instâncias, além de ampliar o papel intermediador da organização.

Dessa forma, o Consed auxiliou o governo federal na implantação do Fundef e teve participação na elaboração de sistemas nacionais de avaliação, entre eles o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) e o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), bem como na elaboração e divulgação das primeiras ações de formulação das diretrizes curriculares para a implementação dos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs) e nas primeiras iniciativas de informatização do ensino em âmbito nacional (Aguiar, 2002). Assim, a trajetória do Consed abandonou o caráter combativo frente ao governo central, passando a configurar-se como uma instância de pactuação e alinhamento de interesses entre os governos estaduais e federal.

De forma similar ao Consed, a Undime se estabeleceu entre 1986 e 1987 com o mesmo formato jurídico, porém como uma associação de dirigentes municipais. Surgiu em franca contraposição ao já instituído Consed, visto que representava os municípios que demandavam não só do governo federal, mas principalmente dos governos estaduais. Em sua gênese, a Undime declarava combater o clientelismo na administração pública, buscando combater políticas públicas educacionais verticalmente construídas (Azevedo, 2001).

No entanto, desde os primeiros encontros, foi notória a influência do MEC sobre a entidade que, composta por dirigentes municipais de todo país, representava uma maior capilaridade para a

propagação das políticas elaboradas pelo executivo federal. O intenso processo de municipalização da educação básica, especialmente após a criação do Fundef em 1996 – transformado no Fundeb, em 2007 –, legitimou o caráter representativo do órgão frente à União e aos estados na defesa dos interesses dos municípios.

Em síntese, a educação básica no Brasil conta com dois órgãos interfederativos informais e sem poder deliberativo que, especialmente a partir da maior atuação coordenadora do governo federal, ocorrida em meados dos anos 1990, têm assumido um papel de articulação no âmbito das relações intergovernamentais, tanto horizontal – entre entes federativos do mesmo nível – quanto vertical – junto ao governo federal. Trata-se, portanto, de um processo de estruturação mais frágil em relação às políticas de Saúde e de assistência social brasileiras, que contam com sistemas únicos constitucionalizados e institucionalizados.

Considerando o caráter mediador do Consed e da Undime ante o governo federal, analisaremos no próximo tópico suas atuações durante os dois primeiros anos da pandemia da Covid-19, quando medidas emergenciais se fizeram necessárias no campo da educação básica, tendo em vista a suspensão das atividades presenciais logo no início do ano letivo de 2020.

#### *Consed e Undime e a ausência de coordenação da União durante a Covid-19*

Na primeira onda, que se iniciou em março de 2020, uma decisão importante do MEC foi a criação do Comitê Operativo de Emergência do Ministério da Educação (COE) por meio da Portaria nº 329, de 11 de março de 2020, apesar da decisão estratégica de fechar ou abrir escolas terminar nas mãos dos governos estaduais. Em 25 de março de 2020, o Consed defendeu a manutenção da suspensão das aulas em escolas estaduais (Consed, 2020b), momento em que alguns estados, como São Paulo, já haviam adotado essa medida. No dia anterior, a Undime havia lançado um posicionamento no qual sustentava a suspensão das aulas nos municípios e indicava a preocupação com a oferta da alimentação escolar, a reorganização do calendário letivo e os processos de prestação de contas. Ao mesmo tempo, sinalizou posição favorável a um maior protagonismo do MEC na coordenação da educação na pandemia (Undime, 2020a). Preocupada com as dificuldades dos municípios em relação à infraestrutura para ensino remoto, a organização recomendou, ao final de março, que o uso da modalidade não presencial deveria ser construído em regime de colaboração entre cada secretaria estadual de educação e as redes municipais de ensino (Undime, 2020b).

Apenas em abril de 2020, por meio da Medida Provisória nº 934, de 1º de abril de 2020 (Brasil, 2020e), o MEC suspendeu a obrigatoriedade de todos os níveis educacionais (escolas e universidades) cumprirem a quantidade mínima de 200 dias letivos em 2020, mas manteve a exigência da carga horária mínima de 800 horas, sem modificar, portanto, o que já dispunha a

LDB/1996. Após pressões subnacionais, o CNE divulgou minuta do parecer sobre a flexibilização do calendário letivo, bem como um edital de chamamento para consulta pública sobre a proposta. A Undime manifestou sua preocupação com o cômputo de atividades não presenciais para fins de cumprimento da carga horária mínima, possibilidade aceita pelo CNE por meio do Parecer CNE/CP nº 5, de 28 de abril de 2020 (Brasil, 2020g).

O Consed (2020c) também enviou o Ofício nº 047, de 30 de abril de 2020, à presidência da Câmara de Deputados com ponderações críticas acerca da MP nº 934/2020, defendendo as atividades educacionais remotas, a responsabilidade do CNE em normatizar o conteúdo da MP, a contabilização dos 200 dias letivos no que tange aos programas federais (Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE, Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar - Pnate e Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE), a permissão aos entes subnacionais para repassar os recursos da alimentação escolar diretamente à família dos estudantes e a proposta de adiamento do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) e de seus prazos intermediários. No dia seguinte, a Undime solicitou uma manifestação formal do MEC quanto à possibilidade de utilização dos recursos do PNAE para a aquisição de um *kit* alimentação (Undime, 2020c).

Próximo ao auge da primeira onda, o Consed e a Undime buscaram evidenciar as dificuldades tecnológicas das redes municipais por meio de uma pesquisa sobre as condições para o ensino remoto realizada com apoio de organizações do terceiro setor. Entre outros resultados, a pesquisa preliminar mostrava que apenas 46% das famílias tinham computador e 40% das redes municipais não estavam adotando o ensino remoto (Undime, 2020d). Em junho de 2020, a Undime divulgou um guia com subsídios para a elaboração de protocolos de retorno às aulas na perspectiva das redes municipais de educação (Undime, 2020e). Posteriormente, foi apresentado à Câmara dos Deputados o Projeto de Lei (PL) nº 3.477 de 23 de junho de 2020 (Brasil, 2020h), que visava garantir o acesso à *internet* com fins educacionais aos alunos e professores da educação básica pública.

Já o Centro de Operações de Emergência em Saúde (COE) foi criado com o objetivo de gerenciar as questões inerentes a assuntos sensíveis de repercussão nacional, bem como debater e definir medidas de combate à disseminação do coronavírus em instituições de ensino, segundo as diretrizes do Ministério da Saúde, tendo um perfil de fórum federativo horizontal e vertical. Não obstante, o combate e as diretrizes nunca existiram e o comitê sequer contava com uma representação do Ministério da Saúde ou mesmo de alguma instituição de pesquisa na área de epidemiologia que estabelecesse parâmetros sanitários para a tomada de decisões.

O COE funcionou basicamente como um espaço informativo e de sugestões, sendo composto a nível federal, pelas secretarias do MEC, pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), pela Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares, pelo Instituto Nacional de Estudos e

Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), pelo Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica (Conif) e pela Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes). O Consed e a Undime representavam os níveis subnacionais no COE.

A atuação da Undime no COE se notabilizou desde o início principalmente em relação ao tema da garantia da alimentação escolar, com a defesa da utilização dos recursos do PNAE junto ao MEC e ao FNDE para a aquisição de *kits* de alimentação. Também atuou nessa frente junto ao Congresso Nacional, contribuindo para que, já em fins de março de 2020, o Senado discutisse o PL nº 786/2020, que autorizava a distribuição de gêneros alimentícios adquiridos com recursos do PNAE. O Consed também buscou mecanismos para atender às demandas dos estados, explicitando publicamente por meio de nota que, apesar da sua participação em reuniões com o MEC, o FNDE e o COE, não havia “alinhamento, entre o Ministério da Educação e o Consed a respeito do tema Alimentação Escolar” (Consed, 2020a).

Não obstante, as pressões do Consed e da Undime na questão da distribuição de gêneros alimentícios adquiridos com recursos do PNAE, discutidos no âmbito do COE, só passaram a ter encaminhamentos concretos a partir da aprovação da Lei nº 13.987, de 7 de abril de 2020 (Brasil, 2020f). Até que os procedimentos burocráticos fossem equacionados, predominou um ambiente do “salve-se quem puder” entre estados e municípios, com a ampliação da desigualdade no atendimento alimentar às crianças, que ficou a cargo das esferas subnacionais.

No contexto de calamidade pública, as normas educacionais excepcionais, alteradas a partir da MP nº 934/2020 (Brasil, 2020e), só passaram a ter força legislativa por meio da Lei nº 14.040, de 18 de agosto de 2020 (Brasil, 2020i). Seu conteúdo suspendia a obrigatoriedade de escolas e universidades cumprirem a quantidade mínima de dias letivos em 2020 em razão da pandemia de Covid-19 e colocava nas mãos dos sistemas de ensino a opção de adotar atividades pedagógicas não presenciais, ao mesmo tempo em que transferia a eles o papel de assegurar, em suas normas, que os alunos e os professores tivessem acesso aos meios necessários para a realização dessas atividades. Em termos mais claros, a garantia da oferta de ensino em tempos de pandemia se deu sem estabelecer qualquer mecanismo de assistência envolvendo o governo federal.

Além disso, houve um demorado processo para a regulamentação da Lei nº 14.040/2020 (Brasil, 2020i), que estabeleceria normas excepcionais no campo da educação, devido à calamidade pública instalada. A Lei exigia que o CNE editasse diretrizes nacionais orientadoras para sua implementação, mas o CNE votou o Parecer CNE/CP nº 15 (Brasil, 2020k) apenas em 6 de outubro de 2020 e só estabeleceu tais diretrizes após iniciada a segunda onda da pandemia por meio da Resolução CNE/CP nº 2, de 20 de dezembro 2020 (Brasil, 2020n).

No descenso da segunda onda, que foi bem mais curta do que a primeira, o Senado aprovou, em 24 de fevereiro de 2021, o PL nº 3.477/2020 (Brasil, 2020h) da Câmara de Deputados, destinando R\$ 3,5 bilhões ao investimento em acesso à *internet* com fins educacionais. Bolsonaro, evocando as regras de responsabilidade fiscal, vetou a iniciativa. De imediato, a Undime se posicionou formalmente contrária à posição do presidente, mencionando o estudo sobre as redes municipais de ensino de 2020, que indicava que a *internet* e a infraestrutura foram as maiores dificuldades enfrentadas pelas escolas. Entre os municípios respondentes, 95,3% declararam que as atividades educacionais não presenciais de 2020 foram concentradas em materiais impressos diante dessa dificuldade (Undime, 2021b). O veto foi derrubado pelo Congresso.

Em abril de 2021, o Consed e a Undime estabeleceram temas prioritários para 2021-2022, com o apoio de organizações da sociedade civil e mobilização de atores como a Comissão de Educação da Câmara dos Deputados e a Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado. Um dos temas apresentados como prioritários foi o ensino híbrido, devido à “necessidade de ampliação da conectividade e oferecimento de novas formas de ensinar, que ultrapassem as paredes físicas da sala de aula” (Undime, 2021c). Vê-se, desse modo, que as iniciativas e programas mais importantes de combate à pandemia partiram desses fóruns subnacionais.

No intervalo entre a segunda e a terceira ondas, em 2021, após um período de nove meses de descenso em função da ampliação da vacinação no país, o Consed e a Undime se concentraram em questões relacionadas à formação de professores, ao ensino híbrido e ao processo de ensino-aprendizagem. A Undime se posicionou publicamente, em 14 de abril de 2021 (Undime, 2021a), contrária ao PL nº 5.595, de 2020, que classificava a educação básica e a educação superior, em formato presencial, como serviços e atividades essenciais – estratégia do governo federal e de sua base aliada no Congresso para impor um retorno *tout court* às aulas presenciais. No mês seguinte, a Undime participou de uma audiência pública no Senado sobre o tema, mas o retorno às aulas passou a ser normatizado pelo CNE, em 6 de julho de 2021, por meio do Parecer CNE/CP nº 6, de 6 de julho de 2021 e da Resolução CNE/CP nº 2, de 5 de agosto de 2021, que instituiu novas diretrizes nacionais orientadoras para o retorno à presencialidade e regularização do calendário escolar (Brasil 2021c; Brasil, 2021d).

Foi junto ao Parlamento que o saldo da atuação do Consed e da Undime foi mais positivo, com a aprovação da Lei nº 14.172, de 10 de junho de 2021 (Brasil, 2021b). Todavia, essa Lei sofreu revezes jurídicos desencadeados pelo governo federal, o que resultou na falta de garantia de recursos para a informatização do ensino público em nível básico. Com efeito, o governo federal, por meio da Advocacia Geral da União, entrou no STF com a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 6.926, que teve os prazos para transferência dos recursos seguidamente postergados, tornando inócua a medida.

No final de 2021, já no terceiro ascenso da pandemia no país, a Undime sintetizou as ações realizadas ao longo da pandemia em uma carta aberta dos dirigentes municipais, destacando a Lei nº 14.172/2021 (Brasil, 2021b) – que garantia acesso à *internet* com fins educacionais –, a atualização do piso salarial e o Fundeb (Undime, 2021e). Em 13 de janeiro de 2022, a Undime publicou um documento no qual reorganizava os dados da pesquisa realizada pelo Inep no Censo Escolar de 2020 (Consed, 2022).

### *Resultados*

Destarte, tanto a Undime quanto o Consed assumiram um protagonismo no enfrentamento à Covid-19, ante a ausência de coordenação do MEC. A despeito dessa atuação, sem uma coordenação federal que articulasse e conduzisse a uma política educacional conjugada com uma política sanitária e sem o empenho financeiro federal e a agilidade para garantir as condições infraestruturais para o ensino remoto, estabeleceu-se, na prática, uma “escolha de Sofia” para os governos subnacionais: privar o estudante do acesso à educação ou deixar a escola operar como um foco de proliferação da pandemia. Assim confrontados, a saída foi a ampla interrupção da oferta de ensino presencial em 2020 e o pífio acesso ao ensino remoto, de modo que o comprometimento da oferta educacional em 2020 foi massivo, de acordo com a pesquisa realizada pelo Inep (2021).

O MEC sequer cogitou assumir a coordenação de ações emergenciais junto aos estados e aos municípios, refletindo a linha de atuação do governo e dos ministros da educação do período. No que tange às sugestões debatidas no COE, três foram operacionalizadas: 1) a garantia de uma parcela extra do Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE para aquisição de um auxílio emergencial de suprimentos como álcool em gel, sabonete líquido e outros materiais de higiene necessários para o atendimento das medidas sanitárias (o PDDE emergencial), mas que só se efetivou muito tardiamente, em outubro de 2020 (Resolução nº 16, de 7 de outubro de 2020); 2) a montagem de um painel on-line e especializado com dados sobre a Covid-19 nas escolas, que iniciou sua operação em abril 2021 sob a responsabilidade do Laboratório de Tecnologia da Informação e Mídias Educacionais (LabTIME) da Universidade Federal de Goiás (UFG); e 3) a inclusão de um questionário sobre as condições de operação das escolas em 2020 no censo escolar realizado pelo Inep. Quanto ao CNE, suas decisões referentes ao calendário, à carga horária mínima e à normatização das condições de operação em estado de excepcionalidade, inicialmente focada no ensino superior, foram lentas e, no mais, foi pressionado pela Undime e pelo Consed.

Essa atuação do MEC foi coerente com a visão dual de federalismo do governo Bolsonaro, manifestando de maneira brutal como se dá e quais os efeitos de uma desoneração federal de suas responsabilidades supletivas e distributivas na educação básica, mantida, inclusive, num contexto de

exceção como foi a crise pandêmica. Assim, os processos de fechamento e retorno às aulas, os protocolos de higiene, a provisão de cursos de capacitação, de equipamentos eletrônicos e de *internet* para professores e estudantes do ensino básico se deram em conformidade com as decisões e possibilidades de governadores e prefeitos. Essas iniciativas foram fragmentadas, em muitos casos insuficientes, sob forte influência do negacionismo de Bolsonaro, ficando a dimensão técnica como escolha de cada governante subnacional e a provisão infraestrutural ao sabor das desigualdades federativas.

## Considerações Finais

A conjuntura apresentada pela pandemia de Covid-19 intensificou o processo de retrocesso institucional do federalismo educacional brasileiro. Cumprindo a promessa de campanha de subtrair Brasília do cenário político, o governo de Bolsonaro se omitiu e responsabilizou integralmente os entes subnacionais (estados e municípios) pela tarefa de equacionar os complexos problemas da pandemia no âmbito sanitário e no acesso à educação. A União não atuou com a prontidão que o momento exigia e omitiu-se de coordenar as ações emergenciais, simplesmente porque o federalismo cooperativo ou qualquer outro modelo de pactuação democrática não era um projeto político do governo Bolsonaro.

Nesse cenário, o Consed e a Undime foram instados a agir e a se articular para assegurar um mínimo de atuação no território nacional. Ressalvadas as orientações advindas do CNE e a tênue atuação do COE, as entidades representativas das redes estaduais e municipais desempenharam um duplo papel: coordenação das ações de enfrentamento à pandemia em suas redes e busca de saídas para o provimento da oferta na modalidade remota em nível subnacional. Embora tais papéis fossem esperados do Consed e da Undime, seu protagonismo político no debate federativo educacional teve forte relação com o vácuo deixado pelo governo federal.

A ausência de coordenação do MEC ficou evidente em relação aos protocolos sanitários aplicados ao ambiente escolar e aos aspectos relacionados às condições físicas e financeiras para a continuidade do processo de ensino e aprendizagem por meios distintos do presencial. O MEC se omitiu até mesmo no apoio técnico e financeiro para implementação das diretrizes do calendário escolar, bem como no que se refere aos procedimentos para testagem e vacinação. Isso tudo agravou o hiato que se constituía desde o início de 2019. Assim, o cenário de pandemia demandou protagonismo subnacional com quase nula coordenação federal.

No entanto, em decorrência das graves desigualdades em termos de acesso digital e da baixa capacidade fiscal da maioria dos municípios para gastos adicionais, o protagonismo dos entes subnacionais não foi capaz de suprir adequadamente as demandas em curso, que intensificaram os problemas estruturais da oferta educativa do ensino básico no Brasil. Em prejuízo de milhões de

alunos, o *kit* de alimentos em substituição à merenda escolar tardou a ser distribuído, mesmo sendo notório o seu papel para a segurança alimentar das famílias, que já vinham sofrendo com os efeitos adversos da pandemia na economia e no mercado de trabalho. Além disso, parte expressiva dos lares e das escolas do Brasil não contava com dispositivos e *internet* para o acompanhamento de atividades educacionais e milhões de discentes tiveram o processo escolar interrompido.

O federalismo bolsonarista já indicava a deserção da União de seu papel constitucional de coordenação e cooperação federativas no campo educacional. Com a pandemia, surgiu um cenário de guerra política, em que os maiores prejudicados foram os docentes e discentes da educação básica e, em consequência, toda a sociedade que se viu subtraída de seus direitos constitucionais, deixando efeitos de deterioração de longo prazo na qualidade do ensino.

### Referências

ABRUCIO, F. L., GRIN, E. J., FRANZESE, C., SEGATTO, C. I.; COUTO, C. G.. Combate à COVID-19 sob o federalismo bolsonarista: Um caso de descoordenação intergovernamental. **Revista de Administração Pública**, v. 54, n.4, p. 663–677, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-761220200354>. Acesso em: 10 dez. 2022.

ABRUCIO, F. L. Bolsonarismo e Educação: Quando a meta é desconstruir uma política pública. In: L. AVRITZER, F. KERCHER; M. MARONA, M. (Orgs), **Governo Bolsonaro: Retrocesso democrático e degradação política**. 1. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2021, pp. 255–269.

ABRUCIO, F. L.; GRIN, E. J. From decentralization to federative coordination: The recent path of intergovernmental relations in Brazil [Apresentação de trabalho]. **International Conference on Public Policy**, Milan, Lombardia, Italia. (2015, 1–4 de julho). Disponível em: <https://www.ippapublicpolicy.org/file/paper/1434043516.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2023.

AGUIAR, M. A. S. O Conselho Nacional de Secretários de Educação na reforma educacional do governo FHC. **Educação & Sociedade**, v. 23, n.80, p. 72–89, 2002. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-73302002008000005>. Acesso em: 20 nov. 2022.

ARAÚJO, G.C. DE. Direito à educação básica: a cooperação entre os entes federados. **Retratos da Escola**, v. 4, n. 7, 2012. Disponível em: <https://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/83> . Acesso em: 23 maio. 2024.

ARAÚJO, G.C. DE, CANAL OLIVERAS, R. As relações intergovernamentais para oferta educativa no Brasil e na Espanha: uma contribuição para o debate sobre o Sistema Nacional de Educação. **Textura**, v.19, n. 40, p. 73-94, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.17648/textura-2358-0801-19-40-3017>. Acesso em: 23 maio.2024.

ARAÚJO, G.C. DE. Federalismo cooperativo educação no Brasil: 30 anos de omissões e ambivalências. **Educação & Sociedade**, v. 39, n. 145, p. 908–927, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/ES0101-73302018200031> . Acesso em: 23 maio. 2024.

ARRETCHE, M. Federalismo e Relações Intergovernamentais no Brasil: A Reforma de Programas Sociais. **Dados**, 45(3). p. 431–458, 2002. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0011-52582002000300004>. Acesso em: 09 dez. 2022.

ARRUDA, E. P. Educação remota emergencial: elementos para políticas públicas na educação brasileira em tempos de Covid-19. **EmRede-Revista de Educação a Distância**, v. 7, n. 1, p. 257-275, 2020.

AZEVEDO, N. P. A UNDIME e os desafios da educação municipal. **Estudos Avançados**, 15(42), 141–152, 2001. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-40142001000200004>. Acesso em: 09 dez. 2022.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BARRETO, Andreia Cristina Freitas; ROCHA, Daniele Santos. Covid 19 e educação: resistências, desafios e (im) possibilidades. **Revista encantar**, v. 2, p. 01-11, 2020.

BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. (2021, 24 de março). **Comitê Operativo de Emergência monitora unidades de educação no combate à COVID-19**. MEC. 2021a. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/coronavirus/coe/Atas%20e%20Portarias> Acesso em: 09 dez. 2022.

BRASIL. **Lei nº 14.172, de 10 de junho de 2021**. Estabelece a transferência de valores da União para garantir o serviço de internet para alunos e professores das escolas públicas de educação básica. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 11 jun. 2021b.

BRASIL. Ministério da Educação. **Parecer CNE/CP nº 6/2021**, aprovado em 6 de julho de 2021. (2021, 6 de julho). Diretrizes Nacionais orientadoras para a implementação de medidas no retorno à presencialidade das atividades de ensino e aprendizagem e para a regularização do calendário escolar. Diário Oficial da União. 2021c. Disponível em: <https://abmes.org.br/legislacoes/detalhe/3635/parecer-cne-cp-n-6> Acesso em: 12 dez. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. **Resolução CNE/CP nº 2, de 05 de agosto de 2021**. Institui Diretrizes Nacionais orientadoras para a implementação de medidas no retorno à presencialidade das atividades de ensino e aprendizagem e para a regularização do calendário escolar. 2021d. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/docman/agosto-2021-pdf/199151-rcp002-21/file>. Acesso em: 12 dez. 2021.

BRASIL. **Lei Nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020**. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do Coronavírus responsável pelo surto de 2019. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 7 fev. 2020a.

BRASIL. **DECRETO LEGISLATIVO Nº 6, DE 2020**: Reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020, Brasília, 20 mar. 2020b.

BRASIL. Senado Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 06, de 20 de março de 2020**. Reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020c.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria nº 329, de 11 de março de 2020**. (2020, 11 de março). Institui o Comitê Operativo de Emergência do Ministério da Educação – BRASIL. COE/MEC, no âmbito do Ministério da Educação. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 12 mar. 2020d. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-329-de-11-de-marco-de-2020-247539570> Acesso em: 10 nov. 2020.

BRASIL. **Medida Provisória nº 934, de 1º de abril de 2020**. (2020, 1º de abril). Estabelece normas excepcionais sobre o ano letivo da educação básica e do ensino superior decorrentes das medidas para enfrentamento da situação de emergência de saúde pública de que trata a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília-DF, 1º abr. 2020e. Seção 1, p. 1. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/mpv/mpv934.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/mpv/mpv934.htm) Acesso em: 09 dez. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.987, de 7 de abril de 2020.** (2020, 7 de abril). Altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, para autorizar, em caráter excepcional, durante o período de suspensão das aulas em razão de situação de emergência ou calamidade pública, a distribuição de gêneros alimentícios . . . Diário Oficial da União. 2020f. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/113987.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113987.htm) Acesso em: 09 dez. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação-CNE. **Parecer nº 5, de 24 de abril de 2020.** Reorganização do Calendário Escolar e da possibilidade de cômputo de atividades não presenciais para fins de cumprimento da carga horária mínima anual, em razão da Pandemia da Covid-19. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 1º jun. 2020g, Seção 1, p. 32.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei nº 3.477, de 23 de junho de 2020.** (2020, 23 de junho). Câmara dos Deputados. 2020h. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/146109> . Acesso em: 10 nov. 2020.

BRASIL. **Lei nº 14.040, de 18 de agosto de 2020.** (2020, 18 de agosto). Estabelece normas educacionais excepcionais a serem adotadas durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020; e altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 19 ago. 2020i. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/114040.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/114040.htm) Acesso em: 09 dez. 2022.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 108, de 27 de agosto de 2020.** Altera a Constituição Federal para estabelecer critérios de distribuição da cota municipal do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS). Diário Oficial da União. 2020j. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc108.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc108.htm) Acesso em: 09 dez. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. **Parecer CNE/CP Nº15/2020.** Diretrizes Nacionais para a implementação dos dispositivos da Lei nº 14.040, de 18 de agosto de 2020, que estabelece normas educacionais excepcionais a serem adotadas durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020. Aprovado em: 06/10/2020. 2020k. Disponível em: [https://normativasconselhos.mec.gov.br/normativa/view/CNE\\_PAR\\_CNECPN152020.pdf?query=2020](https://normativasconselhos.mec.gov.br/normativa/view/CNE_PAR_CNECPN152020.pdf?query=2020) Acesso em: 09 dez. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. **Resolução nº 16, de 7 de outubro de 2020.** Dispõe sobre os critérios e as formas de transferência e prestação de contas dos recursos destinados à execução do Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE Emergencial, em caráter excepcional, para atender a escolas públicas. Diário Oficial da União. 2020l. Disponível em: <http://areia.fn-de.gov.br/index.php/resolucoes/resolucoes-2020> Acesso em: 12 dez 2021.

BRASIL. **Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020.** Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências. Diário Oficial da União. 2020m. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/L14113.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L14113.htm) Acesso em: 09 dez. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. **Resolução CNE/CP nº 2, de 20 de dezembro de 2020.** Institui Diretrizes Nacionais orientadoras para a implementação dos dispositivos da Lei nº 14.040, de 18 de agosto de 2020, que estabelece normas educacionais excepcionais a serem adotadas pelos sistemas de ensino, instituições e redes escolares, públicas, privadas, comunitárias e confessionais, durante o estado de calamidade reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020. 2020n. Disponível em: [https://normativasconselhos.mec.gov.br/normativa/view/CNE\\_RES\\_CNECPN22020.pdf](https://normativasconselhos.mec.gov.br/normativa/view/CNE_RES_CNECPN22020.pdf). Acesso em: 12 dez. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Seção 1, p. 27833. 2020. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm) Acesso em 09 dez. 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Presidência da República, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) Acesso em: 09 dez. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE EDUCAÇÃO (CONSED). Nota à imprensa. 25 mar. 2020b. Disponível em: <https://www.consed.org.br/storage/download/5e7b675d05151.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2020.

CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE EDUCAÇÃO (CONSED). Estatuto. [2016]. Disponível em: <https://www.consed.org.br/download/estatuto>. Acesso em: 20 jun. 2020.

CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE EDUCAÇÃO (CONSED). Nota de Esclarecimento: Alimentação escolar. 21 mar. 2020a. Disponível em: <https://www.consed.org.br/storage/download/5e7b6b5806926.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2020.

CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE EDUCAÇÃO (CONSED). Ofício nº 047/2020/Presidência. 30 abr. 2020c. Disponível em: <https://www.consed.org.br/storage/download/5ebefa07d6880.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2020.

CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE EDUCAÇÃO (CONSED). Pesquisa “Resposta Educacional à Pandemia de COVID-19 no Brasil”. 13 jan. 2022. Disponível em: <https://consed.org.br/storage/downloads/q2XupwsM6Nwz931xJC1jCLRlodFUvUYjNhfbXHIP.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2022.

COSTIN, C.; COUTINHO, A. Experiences with Risk-Management and Remote Learning During the COVID-19 Pandemic in Brazil: Crises, Destitutions, and (Possible) Resolutions. In: REIMERS, Fernando M. **Primary and secondary education during Covid-19: Disruptions to educational opportunity during a pandemic**. Springer Nature, 2022.

DANIEL, S. J. Education and the COVID-19 pandemic. **Prospects**, v. 49, n. 1, p. 91-96, 2020.

FREITAS V., M. de; SILVA, C. M. S da. A Educação no contexto da pandemia de COVID-19: uma revisão sistemática de literatura. **Revista brasileira de informática na educação**, v. 28, p. 1013-1031, 2020.

GROSSI, M. G. R.; MINODA, D. de S. M.; FONSECA, R. G. P.. Impacto da pandemia do COVID-19 na educação: reflexos na vida das famílias. **Teoria e prática da educação**, v. 23, n. 3, p. 150-170, 2020.

LUI, L. *et al.* Capacidades estatais e políticas municipais de Educação durante a pandemia de Covid-19. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 28, p. e86049, 2023.

SANO, H. Articulação Horizontal no Federalismo Brasileiro: **Os Conselhos de Secretários Estaduais** [Tese de doutorado, Fundação Getúlio Vargas]. Repositório institucional da FGV, 2008. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/2502>. Acesso em: 30 jun. 2020.

SOUZA, C. **Coordenação de políticas públicas**. Brasília: Enap, 2018.

SOUZA, C.; FONTANELLI, F. Antídotos Institucionais do federalismo brasileiro: a covid-19 mudou a dinâmica federativa? Em: AVRITZER, L.; KERCHE, F.; MARONA, M. (Eds.). **Governo Bolsonaro: retrocesso democrático e degradação política**. 1. ed. São Paulo: Autêntica, 2021.

TANG, K. H. D. Impacts of COVID-19 on primary, secondary and tertiary education: a comprehensive review and recommendations for educational practices. **Educational Research for Policy and Practice**, v. 22, n. 1, p. 23-61, 2023.

UNIÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO (Undime). Estatuto. [2022]. Disponível em: <https://undime.org.br/noticia/estatuto>. Acesso em: 30 jun. 2023.

UNIÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO (Undime). Posicionamento Público – Propostas para enfrentar os efeitos da pandemia do Covid-19 na educação, 24 mar. 2020a. Disponível em: <https://undime.org.br/noticia/24-03-2020-13-26-posicionamento-publico-propostas-para-enfrentar-os-efeitos-da-pandemia-do-covid-19-na-educacao>. Acesso em: 30 jun. 2020.

UNIÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO (Undime). Nota pública: Uso da Educação a Distância (EAD), 30 mar. 2020b. Disponível em: [https://undime.org.br/uploads/documentos/php4h3Mfm\\_5e82b16c65468.pdf](https://undime.org.br/uploads/documentos/php4h3Mfm_5e82b16c65468.pdf). Acesso em: 30 jun. 2020.

UNIÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO (Undime). Undime solicita ao Governo Federal providências sobre distribuição da alimentação escolar, 31 mar. 2020c. Disponível em: <https://undime.org.br/noticia/31-03-2020-10-41-undime-solicita-ao-governo-federal-providencias-sobre-distribuicao-da-alimentacao-escolar>. Acesso em: 12 dez. 2022.

UNIÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO (Undime). Undime realiza mapeamento da oferta de atividades educacionais não presenciais nos municípios durante a pandemia, 16 jun. 2020d. Disponível em: <https://undime.org.br/noticia/16-06-2020-13-14-undime-realiza-mapeamento-da-oferta-de-atividades-educacionais-nao-presenciais-nos-municipios-durante-a-pandemia>. Acesso em: 12 dez. 2021.

UNIÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO (Undime). Undime divulga documento com subsídios para a elaboração de protocolos de retorno às aulas presenciais, 22 jun. 2020e. Disponível em: <https://undime.org.br/noticia/22-06-2020-17-54-undime-divulga-documento-com-subsidios-para-a-elaboracao-de-protocolos-de-retorno-as-aulas-presenciais>. Acesso em: 12 dez. 2021.

UNIÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO (Undime). Posicionamento público sobre o Projeto de Lei nº 5595/2020, 14 mar. 2021a. Disponível em: <https://undime.org.br/noticia/14-04-2021-14-37-posicionamento-publico-sobre-o-projeto-de-lei-n-5595-2020>. Acesso em: 12 dez. 2021.

UNIÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO (Undime). Posicionamento sobre o veto presidencial ao Projeto de Lei 3477/2020 que prevê acesso à internet gratuita a alunos e professores das redes públicas de ensino, 19 mar. 2021b. Disponível em: [http://undime.org.br/uploads/documentos/phpjro411\\_605553e843489.pdf](http://undime.org.br/uploads/documentos/phpjro411_605553e843489.pdf). Acesso em: 20 set. 2022.

UNIÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO (Undime). Secretários de educação e parlamentares lançam agenda comum com temas prioritários, 14 abr. 2021c. Disponível em: <https://undime.org.br/noticia/15-04-2021->

UNIÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO (Undime). Carta-aberta aos Dirigentes Municipais de Educação. 22 dez. 2021e. Disponível em: <https://undime.org.br/noticia/22-12-2021-17-17-carta-aberta-aos-dirigentes-municipais-de-educacao>. Acesso em: 10 jan. 2023.

WERNER, K.; WOESSMANN, L.. The legacy of COVID-19 in education. **Economic Policy**, p. eiad016, 2023.

WOO, L.; ARCHAMBAULT, L. Examining the Remote Teaching Experiences of International Educators during the COVID-19 Pandemic. **Journal of Online Learning Research**, v. 9, n. 1, p. 15-38, 2023.