

A DESCOORDENAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL DURANTE A PANDEMIA DA COVID-19 NO BRASIL: O CASO DO ADIAMENTO DO EXAME NACIONAL DO ENSINO MÉDIO (ENEM)

THE INTERGOVERNMENTAL DISCOORDINATION DURING THE COVID-19 PANDEMIC IN BRAZIL: THE POSTPONEMENT OF THE EXAME NACIONAL DO ENSINO MÉDIO (ENEM)

*Márcio Rogério Olivato Pozzer*¹

*Roberta dos Reis Neuhold*²

Resumo: Este artigo discute como a descoordenação intergovernamental durante a pandemia da Covid-19 afetou o debate sobre as desigualdades educacionais no Brasil, tendo como pano de fundo os embates em torno do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem). A partir de uma análise sobre as práticas políticas do presidente Jair Bolsonaro e do ministro da Educação, argumenta que a retomada do movimento pendular entre os modelos dual e cooperativo de federalismo afastou o governo federal do papel de coordenador dos sistemas de políticas públicas. Os debates sobre as desigualdades foram, então, desqualificados e as unidades federativas transformadas em adversárias políticas. Conclui-se que os freios e contrapesos contribuíram para minimizar os danos institucionais. Isolado, o governo federal deixou de coordenar políticas públicas que mitigariam os problemas socioeconômicos agravados com a pandemia.

Palavras-chave: Covid-19. Federalismo (Brasil). Exame Nacional do Ensino Médio (Enem). Descoordenação intergovernamental.

Abstract: This article examines how intergovernmental incoordination during the Covid-19 pandemic in Brazil affected the debate about the educational inequalities, in the context of debates about the Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) (National High School Exam). Based on an analysis of the political practices of President Jair Bolsonaro and the Minister of Education, it argues

¹ Doutor e mestre pelo Programa de Integração da América Latina da Universidade de São Paulo (USP), graduado em Gestão de Políticas Públicas (USP). Professor da área de Gestão Pública do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul (IFRS). Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-1163-5100>.

² Doutora em Educação pela Universidade de São Paulo (USP). Mestre em Sociologia (USP) e especialista em Planejamento, Implementação e Gestão da Educação a Distância (Universidade Federal Fluminense). Graduada em Ciências Sociais (USP) e em Pedagogia (Universidade Federal de São Carlos). Professora e pesquisadora da área de Ciências Sociais e da Pós-graduação em Educação Básica e Profissional do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-1094-2398>.

<https://doi.org/10.36311/1982-8004.2021.v14n1.p9-32>



This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License.

that the resumption of the pendulum movement between the dual and cooperative models of federalism has removed the federal government from the role of coordinator of public policy systems. In this context, discussions about the socio-economic inequalities were disqualified and federative units turned into political opponents. It is concluded that the brakes and counterweights played a decisive role in minimizing institutional damage. In isolation, the federal government failed to coordinate public policies that would mitigate the socio-economic problems aggravated by the pandemic.

Key-words: Covid-19. Federalism (Brazil). Exame Nacional do Ensino Médio (Enem). Intergovernmental incoordination.

INTRODUÇÃO

No ano de 2020, o estado de emergência da saúde pública, provocado pela pandemia da Covid-19, desencadeou uma situação sem precedentes na história da educação brasileira. As instituições educacionais, de todos os níveis de ensino, tiveram suas atividades presenciais suspensas a partir de março, menos de dois meses depois de iniciado o ano letivo, na tentativa de conter a proliferação do novo coronavírus e a sobrecarga dos sistemas de saúde. Passados seis meses, somente uma das 27 unidades da federação – o estado do Amazonas – havia retomado as aulas presenciais nas escolas, e, mesmo assim, apenas no ensino médio, com 10% dos docentes testando positivo para a Covid-19 poucos dias após a reabertura (SCHMIDT, 27 ago. 2020).

Devido às dimensões do país, a abrangência da suspensão das atividades de ensino presenciais foi superlativa. Considerando os dados do censo escolar de 2018 (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2019), alcançou cerca de 34,9 milhões de estudantes matriculados nas 157 mil escolas de ensino fundamental e médio, além de 8,7 milhões de crianças espalhadas por 115,2 mil escolas de educação infantil, isso sem mencionar as mais de 2,3 mil instituições de ensino superior, igualmente atingidas pela medida.

Como em outras partes do mundo, gestores e professores se viram diante do desafio de manter o engajamento discente frente aos conteúdos de ensino, estando, de forma inédita, fisicamente distantes das escolas por um período prolongado de tempo. Todavia, sendo conhecidos os grandes contrastes sociais do país, o aprofundamento das desigualdades educacionais mostrou-se como o cenário mais previsível, a não ser que houvesse uma intensa convergência de políticas públicas. Essa concertação, porém, foi inviabilizada pelas posições desencontradas dos entes federados, sobretudo diante da falta de disposição do governo federal para coordenar o desenvolvimento de estratégias que mitigassem os problemas previstos, transmitindo segurança aos gestores e às comunidades escolares. Como resultado, a relação conflituosa entre as esferas subnacionais e nacionais moldou as políticas públicas durante a pandemia. Estava consolidado um estado de “alta instabilidade e pouca previsibilidade”, para utilizar os termos de Almeida (2019, p. 187 e 191) ao designar uma crise.

Neste artigo, exemplifica-se como a crise do pacto federativo e o negacionismo (CAPONI, 2020) diante das consequências da Covid-19 por parte do governo federal, nas figuras do presidente da República, Jair Bolsonaro, e do ministro da Educação à época, Abraham Weintraub, traduziram-se na disputa em torno do calendário do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem). Inicialmente, é apresentado o instável contexto político brasileiro desde 2016 e seus reflexos durante a crise sanitária. Destacam-se, em seguida, os aspectos referentes ao federalismo e aos sistemas educacionais, para, mais adiante, analisar o embate político que se constituiu em torno do adiamento do Enem frente à suspensão das atividades escolares presenciais. Aborda-se, então, a maneira desgastante como se deu a interlocução do ministro da Educação com as instituições interessadas, bem como a decisão pelo adiamento da prova, desconsiderando as instâncias de participação criadas pelo próprio governo sob a insígnia da democracia direta. Finalmente, conclui-se com alguns apontamentos sobre os impactos desse processo no federalismo brasileiro e suas possíveis consequências no aprofundamento das desigualdades educacionais, sobretudo quando considerados os estudantes pobres do ensino médio, grupo na posição de maior vulnerabilidade da educação básica obrigatória e, historicamente, mais suscetível ao abandono ou ao atraso escolar.

NOTAS METODOLÓGICAS

Este estudo foi desenvolvido a partir de um enfoque analítico histórico-institucional do federalismo brasileiro pós-Constituição de 1988, resultando em uma análise qualitativa da coordenação intergovernamental e do protagonismo desempenhado pelo ente federal no contexto da pandemia da Covid-19. Tomando o debate sobre o adiamento das provas do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) como exemplo, deu-se especial atenção aos embates públicos gerados pelas medidas descontraídas por parte da União, Estados e municípios no combate ao novo coronavírus.

Nessa perspectiva, lançou-se mão de um monitoramento dos pronunciamentos do presidente da República Jair Messias Bolsonaro por 195 dias, de 17 de março a 30 de setembro de 2020; e do ministro da Educação à época, Abraham Weintraub, por 80 dias, exclusivamente acerca de seus posicionamentos em relação ao Enem, entre 17 de março e 10 de junho de 2020, período em que o Enem teve destaque na agenda política brasileira. Efetuou-se uma análise histórico-narrativa a partir dos contrastes institucionais observados no tocante ao federalismo brasileiro: o modelo cooperativo, contido na Constituição de 1988, *versus* o modelo dual, posto em prática pelo governo Bolsonaro (ABRUCIO et al, 2020).

Por fim, foram analisados pronunciamentos oficiais em relação ao Enem de grupos co-partícipes, entre eles entidades representativas de estudantes (União Nacional

dos Estudantes), de professores (Federação de Sindicatos de Professores e Professoras do Magistério do Ensino Superior e do Magistério do Ensino Básico Técnico e Tecnológico) e das unidades federativas, tomando como referência o Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed).

A ELEIÇÃO DE BOLSONARO EM UM CONTEXTO DE INSTABILIDADE DAS INSTITUIÇÕES POLÍTICAS

Desde 1993, mesmo no contexto das reformas neoliberais, uma série de políticas públicas redistributivas e de proteção social contribuiu para a redução, em maior ou menor escala, das desigualdades sociais no Brasil (ARRETCHE, 2018). Tal processo, contudo, foi freado em 2015 por uma crise econômica (FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 2019) e política, também com implicações culturais e sociais (ALMEIDA, 2019), que resultou, em 2016, no controverso impeachment da presidenta Dilma Rousseff³.

A grande recessão brasileira (OREIRO, 2017) levou ao aumento do desemprego, à escalada da violência urbana e a um crescente sentimento de insatisfação com as instituições políticas. Esse descontentamento foi insistentemente moldado e projetado pelos grandes meios de comunicação, que ajudaram a demolir consensos (existentes ao menos no plano moral) em torno da redução das desigualdades sociais, junto com os bastiões éticos da esquerda (ALMEIDA, 2019). Dito de outra maneira, todas as bandeiras associadas à esquerda, incluindo ideias liberais sob a forma dos direitos civis, passaram a compor a lista de valores e comportamentos a serem banidos na luta contra a corrupção. Estava criado o cenário para o que vem sendo chamado de “onda conservadora” (ALMEIDA, 2019), representada, nas eleições gerais de 2018, pelo candidato, até então, do Partido Social Liberal (PSL) Jair Messias Bolsonaro e seus correligionários.

No segundo turno das eleições, com 57,8 milhões de votos (55,1% dos votos válidos) contra os 47 milhões de seu principal adversário, Fernando Haddad, do Partido dos Trabalhadores (PT), o capitão reformado que, no plano do discurso, negava a política partidária, o “politicamente correto” e as pautas identitárias⁴ (BRASIL, 2 jan. 2019), ao mesmo tempo em que celebrava os regimes ditatoriais (BARBA; WENTZEL,

³ À época, se o mesmo critério para o impeachment, associado à responsabilidade fiscal, fosse adotado para julgar os governadores dos Estados, 16, dos 27 mandatários, teriam perdido os seus cargos (RUFFATO, 1 set. 2016).

⁴ No discurso de posse como presidente da República, em 01 de janeiro de 2019, Bolsonaro (BRASIL, 02 jan. 2019) agradecia seus eleitores: “[...] eu fui eleito com a campanha mais barata da história. Graças a vocês conseguimos montar um governo sem conchavos ou acertos políticos, formamos um time de ministros técnicos e capazes para transformar o nosso Brasil. Mas ainda há muitos desafios pela frente [...]” (BRASIL, 02 jan. 2019). Depois, anunciava: “[...] me coloco diante de toda a nação, neste dia, como o dia em que o povo começou a se libertar do socialismo, se libertar da inversão de valores, do gigantismo estatal e do politicamente correto [...]”. Mais adiante, em alusão às pautas identitárias, prometia: “[...] Não podemos deixar que ideologias nefastas venham a dividir os brasileiros. Ideologias que destroem nossos valores e tradições, destroem nossas famílias, alicerce da nossa sociedade [...]” (BRASIL, 2 jan. 2019).

19 abr. 2016), o ultraliberalismo econômico e, na sua visão, os valores cristãos, foi eleito presidente do Brasil para um mandato de quatro anos.

Para a direita e, sobretudo, a extrema direita que elegeu Bolsonaro, os direitos civis, políticos e sociais assegurados pela Constituição Federal (BRASIL, 1988) seriam responsáveis pela decadência “moral” e “cívica” do país, havendo a necessidade de uma retomada da autoridade por meio da adoção de políticas criminais mais “rigorosas” (LIMA et al., 2020). A narrativa criada pelos setores conservadores, largamente difundida pela imprensa brasileira, passou a associar a solução desses problemas ao endurecimento das leis penais e ao desmonte de uma suposta “agenda ‘globalista’ e ‘esquerdista’ de direitos humanos e sociais” (LIMA et al., 2020, p. 55). Esse veio autoritário foi traduzido em discursos assentados em uma linha “economicamente liberal, moralmente reguladora, securitariamente punitiva e socialmente intolerante” (ALMEIDA, 2019, p. 185-6), acompanhada pela acomodação de militares, evangélicos e “olavistas” (SARAIVA; SILVA, 2019) no alto escalão dos ministérios e outras agências do governo federal, fazendo coro ao “desejo por opções vindas de fora do sistema político ou, de maneira mais radical, contrárias a ele” (ALMEIDA, 2019, p. 188).

Cabe ressaltar o intenso uso das mídias digitais feito por Bolsonaro e seu *staff* para comunicar sua agenda, estratégia que se mostrou eficaz já durante a campanha eleitoral. Em geral, Bolsonaro evitava debates públicos, era seletivo na escolha dos veículos para os quais dava entrevistas e privilegiava a interlocução direta com os eleitores por meio das redes digitais, sobretudo da rede social Twitter. Com a sua vitória nas urnas, essa postura adentrou o governo e se estendeu para os gestores públicos que ocupam cargos de destaque.

No início da pandemia da Covid-19, a presidência da República, além das redes digitais, também passou a recorrer aos pronunciamentos nas cadeias nacionais abertas de rádio e televisão para legitimar seu discurso. Isso porque a estratégia política adotada por Bolsonaro – a do não distanciamento social acoplada à negação da gravidade da doença – destoava das orientações de agências internacionais como a Organização Mundial de Saúde (OMS) (ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DE SAÚDE, 11 mar. 2020) e, em âmbito nacional, das linhas editoriais da maioria dos principais veículos de comunicação, bem como do posicionamento dos governos locais, gerando uma disputa permanente sobre as questões envolvidas no combate ao novo coronavírus. Como afirmava no seu pronunciamento de 24 de março, estava atuando “quase contra tudo e contra todos” (BOLSONARO, 24 mar. 2020).

Esse embate político corporificou-se então na dicotomia crise econômica *versus* crise sanitária. Desde os primeiros meses da pandemia, o governo federal se posicionou de maneira a desqualificar os perigos e as consequências sanitárias e humanitárias da

Covid-19, nomeada por Bolsonaro (24 mar. 2020) de “gripezinha ou resfriadinho”. Com a certeza da existência de um tratamento eficaz – a hidroxicloroquina –, culpabilizou a imprensa, por disseminar a “[...] sensação de pavor [...] uma verdadeira histeria”, e os governos locais, por suspenderem as atividades produtivas, sem se preocuparem “em salvar vidas e evitar o desemprego em massa [...]” (BOLSONARO, 24 mar. 2020).

No pronunciamento, em rede nacional de televisão, de 8 de abril de 2020, Jair Bolsonaro reiterou sua crença na eficácia de um tratamento para a Covid-19 e o investimento do governo brasileiro na compra de insumos: “fruto de minha conversa direta com o primeiro-ministro da Índia, receberemos até sábado matéria-prima para continuar produzindo a hidroxicloroquina, de modo a podermos tratar pacientes da Covid-19”. Na mesma ocasião afirmou a sua deferência pela liberdade dos entes federados – “respeito a autonomia dos governadores e prefeitos” –, mas, logo em seguida, emendou sua discordância em relação a eles e a sua isenção diante das consequências: “muitas medidas, de forma restritiva ou não, são de responsabilidade exclusiva dos mesmos [governadores e prefeitos]. O governo federal não foi consultado sobre sua amplitude ou duração” (BOLSONARO, 8 abr. 2020). Reiterou, ainda, o seu posicionamento pelo não isolamento:

[...] os mais humildes não podem deixar de se locomover para buscar o seu pão de cada dia. As consequências do tratamento não podem ser mais danosas que a própria doença. O desemprego também leva à pobreza, à fome, à miséria, enfim, à própria morte [...] (BOLSONARO, 8 abr. 2020).

Note que Bolsonaro canaliza o sentimento óbvio de insatisfação da população com um estado de profunda imprevisibilidade e insegurança na saúde pública e em suas vidas, de forma geral, aliado à necessidade também indubitável dos indivíduos sobreviverem e manterem seu padrão de vida para uma campanha contra os governos locais. Desse modo, os sentimentos do presidente e o de parcela da população convergem: estão insatisfeitos, querem o retorno à “normalidade”, precisam trabalhar e garantir que os filhos estudem. Quem pode ser contra isso? Ao mesmo tempo, cenários internacionais de calamidade, como o do sistema funerário em colapso de Guayaquil, no Equador (ZIBELL, 1 abr. 2020), ou o da dramática superlotação dos sistemas de saúde da Itália (CIMINI, 24 mar. 2020), não deixaram alternativas aos governadores que não as de adotar medidas restritivas diante da anunciada crise sanitária que ultrapassaria, em 30 de setembro de 2020, a marca global de 1 milhão de óbitos desde os primeiros casos diagnosticados na China em dezembro de 2019, sendo 14,2% deles concentrados no Brasil.

A posição contra o distanciamento valeria para toda a sua equipe, que deveria manter-se “sintonizada” com Bolsonaro: “Estou certo de que a maioria dos brasileiros

quer retomar o trabalho. Esta tem sido sempre a minha orientação a todos os ministros, respeitando as diretrizes do Ministério da Saúde” (BOLSONARO, 8 abr. 2020). Bolsonaro concluiu o seu pronunciamento de 8 de abril em rede nacional citando um versículo bíblico: “sigamos João 8:32, ‘então conhecereis a verdade, e a verdade vos libertará! [...] Deus abençoe o nosso Brasil”. Com isso, além do forte apelo para a sua base religiosa (ALMEIDA, 2019), Bolsonaro reitera a estratégia utilizada nas suas redes digitais de definir “a verdade” – no singular, convém destacar – da qual ele é o porta-voz (VISCARDI, 2020).

O FEDERALISMO BRASILEIRO E A AUTONOMIA DOS ESTADOS NOS SISTEMAS EDUCACIONAIS

Com o agravamento, mundialmente, da pandemia da Covid-19, os 27 governadores dos Estados brasileiros adotaram medidas restritivas de distanciamento como forma de prevenir o rápido contágio e o colapso dos sistemas de saúde. Respaldaram-se pela Constituição Federal (BRASIL, 1988), cujo artigo 23 garante competências compartilhadas em saúde, preservando a autonomia de cada ente federado e a horizontalidade entre eles, ainda que a esfera federal centralize parte da legislação, dos tributos e finanças. Assim, opuseram-se às diretrizes da presidência. Bolsonaro tentou flexibilizar as medidas de distanciamento adotadas nos municípios e Estados, mas foi desautorizado pelo Supremo Tribunal Federal (STF) em medida cautelar proposta pela Ordem dos Advogados do Brasil (AGÊNCIA SENADO, 16 abr. 2020).

O conflito deflagrado pela pandemia entre os entes subnacionais e a esfera nacional explicita o movimento pendular, existente desde a proclamação da República, acerca dos modelos de federalismo: por um lado, o modelo dual, que não compreende a coordenação do ente federal como necessária (ABRUCIO et al., 2020); por outro, o federalismo cooperativo, que inspirou a Constituição de 1988, entrelaça os níveis de governo por meio das competências comuns e concorrentes (ARAÚJO, 2018), combinando autonomia dos entes subnacionais com coordenação do ente federal. As reformas neoliberais, incorporadas à agenda política brasileira desde o início dos anos 1990, defendiam a diminuição do papel do Estado, dificultando o desenvolvimento do arranjo federativo cooperativo. Por isso, sua institucionalização ocorreu de maneira desigual nas diferentes áreas governamentais, tendo, simultaneamente, casos como o da saúde pública, que implementou o Sistema Único de Saúde – paradigmático enquanto exemplo do federalismo cooperativo –, e das políticas culturais, sem atribuições e responsabilidades definidas para os entes federativos.

Essas políticas, de cunho liberalizante, foram reduzidas durante os governos do Partido dos Trabalhadores, entre 2003 e 2016, o que abriu espaço para a expansão

de políticas públicas sociais. Nesse mesmo movimento, criaram-se sistemas nacionais setoriais – como o Sistema Nacional de Ensino⁵ e o Sistema de Seleção Unificada (Sisu)⁶ – comprometidos com um modelo cooperativo de federalismo, congregando o protagonismo dos Estados e municípios à coordenação do governo federal (OBINGER; LEIBFRIED; CASTLES, 2005). Tais sistemas tinham “potencial para induzir, localmente, agendas consideradas prioritárias e também para definir parâmetros mínimos de provisão subnacional de políticas sociais, reduzindo desigualdades regionais” (BICHIR; SIMONI JR.; PEREIRA, 2020, p. 2).

No âmbito educacional, a Constituição Federal avançou nas atribuições de responsabilidades, com o artigo 211 indicando que a União deveria financiar o seu sistema de ensino e o dos Estados, bem como prestar assistência técnica e financeira aos demais entes federados para o atendimento à escolaridade obrigatória. As Emendas Constitucionais nº 14/1996 e 53/2006, por exemplo, instituíram condições materiais para que isso acontecesse, criando, respectivamente, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) (ARAÚJO, 2018).

Todavia, o viés dual de visão do federalismo brasileiro passou a ser retomado na campanha eleitoral vitoriosa de 2018 em que Bolsonaro adotou a pauta ultraliberal e o *slogan* “mais Brasil, menos Brasília”. Fazia, assim, referência à capital brasileira, sede dos poderes Legislativo e Executivo. O lema não se coaduna com o espírito cooperativo da Constituição Federal, tampouco refletiu na postura de Bolsonaro durante a pandemia, visto que não economizou críticas às ações empreendidas por representantes locais. Criou, assim, uma crise no pacto federativo nacional, com os seus conflitos a emergir da retórica sobre as políticas públicas. Desse modo, a crise pandêmica explicitou “a proposta bolsonarista e exacerbou conflitos entre União e municípios e, principalmente, Estados, aumentando a descoordenação intergovernamental” (ABRUCIO et al., 2020, p. 668). O auge dessa tensão se deu, no dia 5 de junho, quando o secretário de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos acusou Estados e municípios de mentirem sobre o número de óbitos, supostamente em busca de maiores repasses orçamentários por parte da União, colocando o modelo de cooperação, que caracteriza o Sistema Único de Saúde (SUS), sob suspeição (ABRUCIO et al., 2020). Em 6 de junho, o Ministério da Saúde deixou de divulgar, em sua plataforma, o total de óbitos e infectados pelo novo coronavírus no Brasil, apresentando somente as notificações das últimas 24

⁵ O Sistema Nacional de Educação, que visa organizar as responsabilidades, distribuindo as funções entre os municípios, Estados e a União e determinando como essas três esferas de governo devem trabalhar coordenadamente pela educação brasileira.

⁶ O Sistema de Seleção Unificada (Sisu) é um sistema informatizado do Ministério da Educação, implementado em 2010, no qual instituições públicas de ensino superior oferecem vagas para estudantes de acordo com o desempenho no Exame Nacional do Ensino Médio (Enem).

horas (NOVAES, 6 jun. 2020). Esse levantamento, a partir de então, começou a ser realizado por um consórcio de veículos de comunicação que passou a compilar, de forma colaborativa, dados dos Estados e a divulgá-los diariamente (FOLHA DE S. PAULO, 8 jun. 2020).

Em uma decisão estratégica de poupar o seu mandato do óbvio ônus econômico das medidas de distanciamento, em especial do fechamento ou da redução de horário de atendimento dos estabelecimentos comerciais, Bolsonaro optou por aprofundar a descoordenação intergovernamental no enfrentamento da Covid-19 (ABRUCIO et al., 2020). Direcionou, aos entes federados, toda a responsabilidade por uma recessão econômica, que, vale lembrar, já vinha em curso antes mesmo do novo coronavírus. Em setembro de 2020, por exemplo, quando questionado sobre o fim de um auxílio emergencial aos trabalhadores afetados pela pandemia, o presidente foi enfático ao dizer que não seria renovado. Aludindo aos governadores, sugeriu que a população cobrasse deles a conta pelos desdobramentos da pandemia: “Não quero culpar ninguém não, mas vão pedir auxílio para quem tirou seu emprego. Quem falou ‘fica em casa, a economia a gente vê depois’, chegou o boleto para pagar agora” (SALANI, 10 set. 2020). Dias depois, Bolsonaro corroborou esse posicionamento, no pronunciamento de abertura da 75ª Assembleia Geral das Nações Unidas, quando corroborou seu descontentamento com os governadores e o sistema judiciário brasileiros que, segundo ele, priorizaram o combate ao vírus em detrimento do combate ao desemprego: “por decisão judicial, todas as medidas de isolamento e restrições de liberdade foram delegadas a cada um dos 27 governadores das Unidades da Federação. Ao presidente coube o envio de recursos e meios a todo o país” (BOLSONARO, 22 set. 2020).

A despeito das críticas do presidente da República, a autonomia dos entes federados possibilitou aos chefes dos poderes executivos locais adotarem estratégias próprias. Como Celina Souza (1997) já observava, a relação entre União e unidades federadas comumente decorrem como batalhas, de cuja adequada apreensão e posterior equacionamento depende a sorte da democracia brasileira.

No âmbito educacional, cada governador definiu as medidas restritivas para as redes de ensino sob sua jurisdição. Foi consensual entre os governadores, ao longo de vários meses, a proibição às aulas presenciais, embora tenha havido flexibilidade em relação à exigência de professores e demais funcionários realizarem atividades presenciais nas dependências das instituições, desde que respeitando os protocolos de distanciamento. Mesmo os estabelecimentos sob jurisdição direta do governo central – como no caso das instituições de ensino superior federais e privadas – gozam de autonomia administrativa, prevista na Constituição Federal (BRASIL, 1988), o que lhes assegurou condição para suspender as atividades presenciais.

Por parte do Ministério da Educação, o maior esforço esteve centrado na disputa ideológica em torno do Exame do Ensino Médio (Enem), que será discutido nos próximos tópicos deste artigo. Em relação às atividades letivas, o Conselho Nacional de Educação (28 abr. 2020) aprovou, em 28 de abril de 2020, diretrizes para orientar escolas e instituições de ensino superior durante a pandemia, reiterando as medidas de isolamento, documento que só seria homologado pelo Ministro da Educação, com alterações, em 8 de junho (CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 8 jun. 2020).

Seis meses depois de suspensas as atividades presenciais, dois ministros diferentes – Abraham Weintraub e Milton Ribeiro – estiveram à frente da pasta, que ficou vaga por quase um mês, entre 20 de junho e 16 de julho. No período, foi ínfima a ação do Ministério da Educação para dirimir os efeitos da pandemia. O Ministério da Educação se absteve de articular as ações das redes de ensino, de orientar de forma mais específica as medidas sobre a suspensão das aulas, de produzir e divulgar conteúdos curriculares (fazendo uso de sua estrutura de comunicação pública, formada por redes de televisão e rádio, além de plataformas virtuais), de esclarecer a comunidade escolar e transmitir-lhe alguma segurança (OLIVEIRA, 17 set. 2020). Não foram propostos modelos pedagógicos para subsidiar a ação das instituições de ensino, deixando que cada rede criasse isoladamente suas próprias estratégias, tendo ou não recursos humanos e materiais para tanto (GAÚCHAZH, 17 maio 2020). Estava suspenso, de certa forma, o regime de colaboração constitucionalmente previsto⁷.

Em 17 de setembro, em audiência pública na Comissão Mista, formada por senadores e deputados para monitorar as ações do governo federal durante a pandemia, a descoordenação intergovernamental ficou evidente quando o ministro da Educação listou as ações da pasta: liberação de recursos para hospitais universitários; autorização de colação de grau antecipada para estudantes da área da saúde; e a criação de um painel de monitoramento das ações de universidades, institutos e outras instituições de ensino federais⁸ (OLIVEIRA, 17 set. 2020). Nesse último tópico, a plataforma de monitoramento das instituições de ensino do Ministério da Educação se resume a mostrar a situação das atividades (classificando-as em “TIC / remotas”, “suspensas” ou “parciais”) das instituições federais (universidades federais e unidades da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica), sem a possibilidade de monitorar as ações dessas instituições ao longo do tempo nem as atividades de outros sistemas de ensino. Em relação à educação básica, indicou que não houve aumento do repasse

⁷ No parágrafo 4º do Artigo 211 da Constituição Federal (BRASIL, 1988) está estabelecido que, “na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório” (BRASIL, 1988).

⁸ Até 28 de setembro de 2020, data de fechamento da coleta de dados para este artigo, não havia nenhum dado sobre a situação das redes de ensino municipais, estaduais e privadas, na página eletrônica do Ministério da Educação.

financeiro para as redes de ensino, embora estivesse previsto a realocação de R\$527 milhões de outras áreas do Ministério para apoiar as escolas nas ações “durante” a pandemia (OLIVEIRA, 17 set. 2020).

A decisão de Bolsonaro, desde o início do governo, de implementar políticas de caráter ultraliberal, reduzindo a relevância das políticas públicas sociais, somada à retórica contra as ações de enfrentamento da Covid-19 por parte dos governantes municipais e estaduais aumentou “a descoordenação intergovernamental e a desigualdade entre Estados e municípios”. Dificultou, assim, a tomada de decisões em âmbito nacional e subnacional e o estabelecimento de “articulações federativas para atuar contra a pandemia” (ABRUCIO et al., 2020, p. 672). As divergências em torno do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) exemplificam esse processo, no que diz respeito tanto aos embates entre os entes federados quanto à própria concepção sobre o papel do exame na redução das desigualdades sociais.

O EMBATE POLÍTICO SE MATERIALIZA NO SISTEMA EDUCACIONAL E NAS DISPUTAS EM TORNO DO ADIAMENTO DO ENEM

A partir do dia 17 de março de 2020, dois meses antes de o Brasil se tornar um dos epicentros da Covid-19 (CHADE, 5 jun. 2020), 27 governadores haviam suspenso as atividades presenciais escolares e acadêmicas. Bolsonaro contestou, em pronunciamento nas cadeias de rádio e televisão, as medidas de distanciamento, incluindo o fechamento de escolas:

[...] Alguns poucos governos estaduais e locais têm de abandonar o conceito de terra arrasada, a proibição de transporte, o fechamento de lojas e o isolamento em massa. O que acontece no mundo mostrou que o grupo de risco é constituído por pessoas acima dos 60 anos de idade. Assim, por que fechar escolas? [...] (BOLSONARO, 24 mar. 2020).

A menção a “alguns poucos” explicita a intenção de Bolsonaro de minimizar a dimensão dos riscos da Covid-19 e desqualificar as ações dos governos locais para a contenção do vírus. À época, todos os governadores – e não “alguns poucos” – implementaram medidas de isolamento em massa. Já o “conceito de terra arrasada” fica por conta da estratégia discursiva de Bolsonaro para exacerbar um fato sem compromisso com a realidade. Viscardi (2020) identifica essa postura nas mensagens dele na rede social Twitter, mostrando como se torna mais importante o “sucesso da entrega de uma informação parcial” em vez da correspondência entre o que é dito e o que acontece. O sucesso está na transmissão, ao seu interlocutor, de toda a carga negativa envolta na ação dos governadores.

A partir desse momento, as políticas educacionais foram arrastadas para o centro do debate político nacional. O Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) emitiu nota à imprensa reforçando a necessidade de manutenção da suspensão das aulas presenciais para preservar a vida:

[...] O Conselho Nacional de Secretários de Educação informa que continuará seguindo as determinações dos Governadores de Estado, norteados pelas orientações da Organização Mundial de Saúde e das principais autoridades médicas e científicas internacionais e nacionais. Desta forma, manter as aulas presenciais suspensas é um ato de responsabilidade, para proteger não apenas a vida dos nossos estudantes e servidores, mas de todos aqueles que estão em seu entorno, especialmente os idosos e com doenças crônicas [...] (CONSED, 25 mar. 2020).

Logo o foco da discussão recaiu sobre a necessidade do adiamento do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), agendado, originalmente, para novembro de 2020. A disputa incluiu uma série de pronunciamentos de secretários estaduais de educação, peças publicitárias em diferentes meios de comunicação e a convocação do então Ministro da Educação Abraham Weintraub para se explicar perante o Senado. Um conjunto de mensagens veiculadas no Twitter, mais conhecidas como “*tweets*”, de Weintraub também engrossam essa lista, corroborando a estratégia de comunicação do governo.

Como era de se esperar, a questão superou as esferas político-administrativas, ganhou manifestações públicas de instituições educacionais e da sociedade civil, chegando a ser judicializada. No dia 17 de abril a juíza Marisa Claudia Gonçalves Cúcio, da 12ª Vara Cível Federal de São Paulo, acolheu os argumentos da Defensoria Pública da União em ação civil pública e determinou que se adequasse o calendário e o cronograma do Enem para a realidade do atual ano letivo (AGÊNCIA BRASIL, 18 abr. 2020). Contudo, o governo recorreu e a decisão foi revogada.

As próximas seções reúnem os argumentos do governo federal, sobretudo na figura do então ministro da Educação, e de outros órgãos, entidades e grupos sociais em relação ao calendário do Enem.

AS JUSTIFICATIVAS PARA O NÃO ADIAMENTO POR PARTE DO GOVERNO FEDERAL

Dada a importância do Enem, a linha política adotada pelo Ministro da Educação do não adiamento das provas buscava transmitir a mensagem do funcionamento normal das instituições. Mirou, também, na persuasão dos estudantes para que pressionassem os governos locais e os sistemas de ensino pela volta das atividades letivas.

Esses objetivos ficam explícitos no vídeo promocional do Ministério da Educação (BRASIL, 4 maio 2020), de um minuto, divulgado a partir de 4 de maio de 2020, nas redes sociais e na televisão. Os protagonistas da peça publicitária afirmam que “a vida não pode parar”, reforçando a postura anti-isolamento social. Também questionam ‘e se uma geração de novos profissionais fosse perdida’, tentando criar uma sensação de que a atual geração de estudantes estaria sendo privada de futuro acadêmico e profissional, caso não realizasse a prova no momento defendido pelo governo federal.

Figura 1 – Captura de tela de peça publicitária veiculada no Canal do Ministério da Educação no YouTube, divulgando as inscrições para o Enem (maio 2020)



Fonte: BRASIL (4 maio 2020)

Essa peça publicitária gerou protestos nas redes sociais e uma reunião no Senado com o ministro Abraham Weintraub. Na ocasião, o ministro confirmou que não haveria adiamento, expressando o seu ponto de vista sobre os objetivos do exame, reafirmada alguns dias depois em uma entrevista à CNN Brasil (5 maio 2020): “o Enem não é feito para corrigir injustiças sociais, é para selecionar as melhores pessoas para serem os melhores médicos”. Ressalte-se que, desde a década de 1970, Pierre Bourdieu e Jean-Claude Passeron (2011) desmistificaram o mito liberal da meritocracia, evidenciando como a escola reproduzia a desigualdade social ao valorizar o capital cultural das classes dominantes. O discurso do ministro reitera essa violência simbólica do sistema de ensino, colocando em suspenso todas as desigualdades sociais e educacionais pré-existentes à pandemia e acirradas no contexto de suspensão das atividades letivas nos

estabelecimentos públicos (de forma quase generalizada) e direcionando ao estudante exclusivamente a responsabilidade pelo seu desempenho no exame.

Merece atenção o fato de o ministro de Bolsonaro não só se mostrar contrário ao adiamento do Enem como explicitar a contradição entre a sua concepção sobre o exame e o lugar que ele vinha ocupando, sobretudo a partir de 2009, na democratização do acesso ao ensino superior. Weintraub despoja o Enem do papel que cumprira até então de, vinculado ao SisU, contribuir para a elevação da taxa de matrícula no ensino superior, uma das metas do Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2014). Contrariamente, resume-o ao estabelecimento de um corte fundado na meritocracia, reservando as vagas das universidades àqueles que são aptos para cursar carreiras que, para usar os termos de Bolsonaro quando justificava a retirada de recursos das faculdades de filosofia e de ciências sociais, “gerem retorno imediato ao contribuinte” (*Tweet* de Jair Messias Bolsonaro, Presidente da República, 26 de abril de 2019).

A peça publicitária supracitada (BRASIL, 4 maio 2020), para além de expressar uma postura política face à pandemia, também exhibe a negação do governo Bolsonaro à realidade dos estudantes. Mostra quatro alunos – três brancos e um negro –, sozinhos em quartos grandes e ventilados, bem equipados com livros e dispendiosos dispositivos eletrônicos. Eles têm acesso a *smartphones* e a um computador que, à época, custavam o equivalente a 674 dólares e mais de 2 mil dólares, respectivamente. Quem é esse jovem estudante que é retratado no vídeo? Considerando os dados de 2018 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2019), ele está presente em menos da metade dos domicílios do país, visto que 44,1% das residências possuía microcomputador ou *tablet*, embora 79,9% dos seus 211,7 milhões de habitantes indicasse ter acesso à internet em casa. Em números absolutos, 126,6 milhões de pessoas (40,2% da população) usam a internet por meio de aparelhos que não o computador, o que inclui, predominantemente, o telefone celular, presente em 93,2% dos domicílios. Esse percentual que acessa a internet por meio de computador em casa cai para 13,1% quando analisada a população que vive com menos de 5,5 dólares por dia, ou seja, aquela que se encontra, na classificação do Banco Mundial, na pobreza, e que corresponde a 25,5% da população brasileira. É nesse estrato que se encontram os jovens que abandonam a escola com maior frequência e apresentam atraso escolar (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2019).

Ainda assim, na peça publicitária do Ministério da Educação, um dos atores estudante dizia em tom de otimismo: “Quero fazer o exame este ano! Para ir para a faculdade. Estudar! De qualquer lugar, de qualquer maneira, através de livros, da Internet, com a ajuda distante dos professores” (BRASIL, 4 maio 2020). Isso quer dizer que, além de desconsiderar as evidências sobre a vulnerabilidade e a precariedade das condições de moradia da maior parte dos alunos e, em consequência, a dificuldade

de realizarem estudos em casa, também negava o despreparo das escolas para dar seguimento ao processo de ensino e aprendizagem de forma remota durante a pandemia. Segundo levantamento realizado nas escolas localizadas em meio urbano (CENTRO REGIONAL DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO DA SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO, 2019), apenas 14% dos estabelecimentos da rede pública possuíam, em 2019, algum tipo de ambiente ou plataforma virtual de aprendizagem. Esse número era de 64% nas escolas da rede privada.

O ministro Weintraub ainda buscou justificar a opção do MEC pelo não adiamento por meio do perfil dos estudantes que prestam o exame. Para tanto, ele sustentava que os concluintes do ensino médio não representariam uma parte significativa dos candidatos ao exame, o que corroboraria sua hipótese de que a reivindicação de adiamento seria desonesta. “‘Cancele o ENEM! As escolas estão fechadas’. A MAIORIA dos que fazem o ENEM JÁ TERMINOU O ENSINO MÉDIO!”, escreveu no Twitter em 6 de maio.

Para reforçar o seu ponto de vista, trouxe os seguintes dados: dos 5 milhões de estudantes que se candidataram ao Enem em 2019, 28,8% estavam concluindo o ensino médio (cerca de 1,5 milhão), enquanto 58,7% já tinham terminado e 12,1% eram treineiros. Ele escondeu, no entanto, a realidade brasileira, na qual muitos jovens se matriculam em cursinhos porque os conteúdos dos exames vestibulares e do Enem apresentam um descompasso em relação ao que é aprendido na maioria dos estabelecimentos da educação básica.

A MOBILIZAÇÃO EM PROL DO ADIAMENTO

Alguns governadores se manifestaram oficialmente e buscaram fortalecer a posição pelo adiamento via Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed). Após mobilizar o Consed e solicitar ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep) o adiamento do Enem para 2021, o secretário da educação do Estado da Bahia, Jerônimo Rodrigues (CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE EDUCAÇÃO, 13 maio 2020), alertou que a manutenção das datas das provas seria uma “decisão autoritária e equivocada do Ministério da Educação”:

Realizar o Enem em ano de pandemia é um erro grave do MEC. É desconsiderar a realidade social da maioria dos estudantes. A SEC [Secretaria de Educação] está disponibilizando conteúdos, mas a situação é mais difícil para aqueles que moram em áreas remotas, na zona rural, nos quilombos, nos distritos e até mesmo nas periferias dos municípios, por não terem acesso à internet (CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE EDUCAÇÃO, 13 maio 2020).

É sabido, a despeito da dispersão dos dados, que as escolas da rede privada, no geral, deram continuidade às suas atividades letivas de forma remota⁹, enquanto os estudantes das escolas públicas tiveram acesso irregular aos conteúdos curriculares, sendo que cada rede de ensino adotou estratégias diferentes dado o próprio imobilismo do Ministério da Educação. Isso porque à insuficiência de estrutura nas próprias escolas públicas para operar atividades de forma remota, respeitando o distanciamento exigido como medida de segurança para evitar a propagação do novo coronavírus, somam-se as dificuldades para parcela significativa da população estudar em casa, fazendo uso de tecnologias. Acontece que, segundo dados do censo escolar de 2019, cerca de 87% das 7.465.891 matrículas no ensino médio concentram-se em estabelecimentos públicos. Em números absolutos, são mais de 6,5 milhões de estudantes do sistema público frente aos 934,4 mil do privado.

Em 12 de maio, algumas das principais instituições ligadas à educação divulgaram uma declaração pública intitulada “Solicitação coletiva de suspensão do calendário do Enem”. Entre os peticionários encontravam-se a UNE (União Nacional dos Estudantes), a União Brasileira dos Estudantes Secundaristas (Ubes) e a Federação de Sindicatos de Professores e Professoras do Magistério do Ensino Superior e do Magistério do Ensino Básico Técnico e Tecnológico (Proifes). Três dias depois, foi enviada ao ministro uma petição assinada por quase 200 mil candidatos ao Enem com o mesmo apelo.

A campanha #AdiaEnem criada pela UNE e pela Ubes foi deflagrada nas redes sociais, alçando-se ao segundo assunto mais comentado no Twitter no Brasil em 19 de maio. A posição intransigente do governo federal de não modificar o calendário do Enem perante tamanha mobilização social provocou outra resposta legislativa, mas desta vez, em formato de Projeto de Lei (PL). O PL 1.277/2020 (SENADO FEDERAL, 2020), proposto pela senadora Daniella Ribeiro, do partido Progressistas da Paraíba, previa que, em casos de calamidade ou de comprometimento do funcionamento regular das instituições de ensino do país, a aplicação de provas, exames e demais atividades de seleção para acesso ao ensino superior seja prorrogada automaticamente. A proposta foi aprovada em primeira votação no dia 19 de maio com 75 votos favoráveis e apenas 1 contrário, proferido pelo senador Flávio Bolsonaro, filho do presidente (AGÊNCIA SENADO, 19 maio 2020).

⁹ Tome-se o caso do Rio Grande do Sul. Em meados de maio de 2020, dois meses depois de iniciado o período de distanciamento, o Sindicato do Ensino Privado (Sinepe) afirmava que 97,4% das escolas do Estado ensinavam “conteúdo novo por plataformas online e aplicativos” (GAUCHAZH, 17 maio 2020). No mesmo período, “os 812 mil alunos das escolas estaduais do Rio Grande do Sul apenas revisaram os conteúdos já ensinados antes da paralisação” (GAUCHAZH, 17 maio 2020). Na tentativa de driblar as dificuldades advindas da suspensão das atividades presenciais e ganhar tempo até a retomada do calendário letivo, em maio, por exemplo, as escolas públicas decretaram a antecipação de 15 dias de férias aos quais foram emendados outros 15 de atividades suspensas, que seriam repostas supostamente em um período oportuno no futuro (GAUCHAZH, 17 maio 2020).

No dia 20 de maio, o MEC aceitou adiar o Enem, alegando estar atento às demandas da sociedade e às manifestações do Poder Legislativo em função das consequências geradas pela pandemia da Covid-19. Contudo, tal posicionamento só foi adotado após a divulgação, horas antes, de uma pesquisa de opinião, efetuada entre os dias 16 e 18 do mesmo mês, que teve grande repercussão na imprensa e nas redes sociais. Apontava a queda da popularidade de Bolsonaro, passando de 36% de entrevistados classificando seu governo como ruim ou péssimo em março, para 50%, em maio. Ao mesmo tempo, caía o percentual de brasileiros que o avaliavam como ótimo ou bom, de 30% para 25% (XP INVESTIMENTOS, 2020). O cenário se invertia na avaliação média dos governadores: no mesmo período, tiveram suas gestões consideradas ruins ou péssimas por 27% dos entrevistados, em março, e por 23%, em maio, enquanto os que os avaliaram como ótimos ou bons saltaram de 26% para 42% (XP INVESTIMENTOS, 2020). A pesquisa daquele momento, em linhas gerais, apontava para uma melhor receptividade, por parte da população, para as posições adotadas pelos governadores perante a “batalha federativa” (SOUZA, 1997) travada contra as posições defendidas por Jair Bolsonaro.

A decisão pelo adiamento do exame, comunicada pelo Ministério da Educação, não se vislumbrou como uma decisão concertada, dialogada com os demais poderes da República que vinham demonstrando preocupação com o tema, nem discutida com os demais entes federativos, tampouco com as organizações da sociedade civil. Ao contrário, após o anúncio do adiamento, o ministro Abraham Weintraub deu início a uma campanha, em sua rede social, que contrapunha a participação das instituições à participação direta dos estudantes inscritos: “Democracia direta: deixem os ESTUDANTES que vão fazer o ENEM decidirem! SEM INTERMEDIÁRIOS, SEM UNE!” (*Tweet* de Abraham Weintraub, Ministro da Educação, de 20 de maio de 2020), lançando mão da *hashtag* #VozdoPovoVozdeDeus e da defesa da liberdade e da democracia direta. Nesse clima, o Ministério da Educação disponibilizou uma enquete aos estudantes inscritos no Enem para saber a preferência deles por três possíveis datas para a realização do exame, procurando um diálogo “direto” com os principais interessados. O governo federal buscava, outrossim, uma resposta político-administrativa para as acusações de autoritarismo que vinha sofrendo.

A enquete propunha o adiamento do exame por 30, 60 ou 90 dias. Dividido em dois dias, o Enem poderia ser realizado nos dias 6 e 13 de dezembro de 2020; 10 e 17 de janeiro de 2021; ou 2 e 9 de maio de 2021. Segundo o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep) (1 jul. 2020), órgão do Ministério da Educação que organiza o exame, 1.113.350 de pessoas participaram da votação de forma voluntária, entre os dias 20 e 30 de junho, na página do candidato, ou seja, 19,3% do total de inscritos no exame de 2020. Quase metade dos respondentes, ou

seja, 49,7%, optou pelo adiamento por 90 dias; 35,3%, por 60 dias; e 15%, por 30 (INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS, 1 jul. 2020).

A despeito do resultado, o novo calendário do Enem não correspondeu com o mais votado na enquete. Enquanto a maioria dos estudantes havia indicado a preferência pelo adiamento por 90 dias, as provas foram agendadas para 17 e 24 de janeiro de 2021¹⁰, ou seja, 60 dias depois da data original. Apesar da retórica de Weintraub em torno da defesa da democracia direta, da liberdade e da “vontade do povo ser a vontade de Deus”, o governo desconsiderou o resultado da pesquisa, sendo que um dos dias definidos nem ao menos constava como opção na enquete respondida pelos inscritos. Essa dissonância demonstrou a fragilidade do diálogo “direto” com a população, quando atrelado a decisões institucionalizadas. Evidenciou, por um lado, a falta de compromisso com as instâncias de participação, mesmo quando criadas pelo próprio governo. Por outro, ampliou ainda mais o descontentamento por parte dos envolvidos, lançando mais dúvidas sobre o sucesso das políticas públicas atreladas ao Enem, entre elas o acesso às universidades federais por meio do Sistema de Seleção Unificada (Sisu) ou às instituições de ensino superior privadas por meio de linhas de financiamento estudantil, como o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) e o Programa Universidade para Todos (Prouni).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Dado o estado de emergência da saúde pública mundial provocado pela pandemia da Covid-19, desencadeado pela pandemia da Covid-19, o distanciamento ou mesmo o isolamento físico apresentou-se como a medida mais viável para coibir a cadeia de transmissão do novo coronavírus. Não à toa, as instituições de ensino, assim como outros estabelecimentos, tiveram seus portões fechados, as aglomerações proibidas ou fortemente reprimidas. Ao mesmo tempo, estava posto o desafio de garantir, em alguma medida, o elo entre a escola e a família, o professor e o estudante, o aluno e o conhecimento, especialmente diante da incerteza sobre a duração da fase de isolamento.

Na era da informação e da comunicação, nada mais previsível do que vincular as estratégias de ensino demandadas nesse período tão específico ao uso, em maior ou menor escala, de tecnologias digitais de informação e comunicação. Esse foi o caminho trilhado pelos estabelecimentos privados de ensino que atendem 13% dos estudantes do ensino médio ou, em números absolutos, 934,4 mil das 7,4 milhões de matrículas

¹⁰ Um dos dias do novo calendário do Enem – 24 de janeiro – não constava na consulta feita aos estudantes, que previa, no caso de adiamento por 60 dias, a realização em 10 e 17 de janeiro de 2021.

nesse nível de ensino. Já nos sistemas públicos, as ações foram dispersas e descontínuas, frente a um contexto de conhecida insuficiência de estrutura nas próprias escolas e da formação de professores para operar atividades de forma remota. A isso se somaram as dificuldades para mais da metade da população estudar em casa, dada a vulnerabilidade das condições de moradia e o acesso desigual a computadores e à internet.

Ao mesmo tempo, a fragmentada ação do poder público inviabilizou a formulação de políticas que, em âmbito nacional, garantissem alguma unidade no monitoramento das ações de cada sistema de ensino e na tomada de decisão sobre a condução de políticas públicas de forma a reduzir os danos decorrentes do estado de isolamento e reduzir as desigualdades regionais (BICHIR; SIMONI JR.; PEREIRA, 2020, p. 2). No caso das políticas educacionais, o governo federal, ao invés de buscar a concertação junto aos entes federados, dentro da perspectiva do federalismo cooperativo que inspirou a Constituição de 1988 (OBINGER; LEIBFRIED; CASTLES, 2005), optou por rejeitar o consenso político (VISCARDI, 2020, p.1136) e estimular o confronto, conforme verificado nos pronunciamentos em cadeias de rádio, TV e nas redes sociais.

Na Constituição brasileira de 1988, governadores e prefeitos adquiriram papel político de primeira grandeza, sem, contudo, anular ou diminuir a importância de antigos espaços de poder. Isso ficou explícito com as polêmicas envoltas no adiamento do Enem. Embora com protagonismo dos secretários de educação, sobretudo os estaduais, a decisão sobre o seu calendário, em última instância, centrou-se no governo federal. O imbróglgio institucional gerado pela concepção de federalismo do governo Bolsonaro (ABRUCIO et al., 2020) e a ausência de diálogo por parte do Ministério da Educação constituíram o que Celina Souza (1997) denominou de “*paralyzed competitive arena*”, na qual as decisões e atores cancelam-se mutuamente. Esta tem sido a tônica do governo Bolsonaro, acentuando-se durante a pandemia.

A despeito dos posicionamentos de Bolsonaro e Weintraub, os freios e contrapesos da institucionalidade brasileira funcionaram durante o período analisado. Isso pôde ser verificado na decisão do Supremo Tribunal Federal (AGÊNCIA SENADO, 16 abr. 2020) que garantiu autonomia, a prefeitos e governadores, para adotarem medidas para o enfrentamento ao coronavírus. O mesmo ocorreu na decisão judicial proferida pela 12ª Vara Cível Federal de São Paulo (AGÊNCIA BRASIL, 18 abr. 2020), determinando, ainda que provisoriamente, a adequação do calendário do Enem à realidade da pandemia. Outro exemplo foi a convocação, por parte do Senado Federal, para que o Ministro da Educação prestasse esclarecimentos a respeito do adiamento do exame. Pode-se citar, ainda, a aprovação, em primeira votação, do Projeto de Lei (SENADO FEDERAL, 2020) que definia o adiamento das provas em casos como o vivenciado ao longo da pandemia de Covid-19. Assim, o governo do

presidente Jair Bolsonaro ficou isolado politicamente em suas posições contrárias ao fechamento das escolas e ao adiamento do Enem, concomitantemente ao crescimento das manifestações públicas de instituições ligadas à educação e das pressões nas redes sociais. Com a sua popularidade em queda (XP INVESTIMENTOS, 2020), decidiu, finalmente, pelo adiamento das provas.

Dessa forma, por um lado, o federalismo, ancorado na Constituição brasileira (BRASIL, 1988), assegurou aos cidadãos, de maneira geral, a adoção de medidas protetivas: em desacordo com o posicionamento do presidente da República e seguindo as orientações dos principais órgãos internacionais de saúde, Estados e municípios determinaram a paralisação das atividades de ensino presencial, entre outras tantas medidas. Por outro, a falta de institucionalidade do Sistema Nacional de Ensino, principalmente de fóruns federativos formais, resultou em um processo desgastante, gerador de incertezas, que poderia ter sido evitado, além de um “apagão” de dados – verificado também na área da saúde –, o que dificulta a análise da dimensão e possíveis consequências do estado de distanciamento e a própria formulação de políticas públicas. Dito de outro modo, a ausência de uma coordenação nacional, explicitada pela condução pouco democrática dos processos decisórios referentes à educação, em geral, e ao Enem, em especial, tende a comprometer a efetividade de políticas públicas educacionais que vinham exercendo papel importante na redução de desigualdades socioeconômicas.

Diferentemente do que afirmou o governo federal durante o período em que se opôs ao adiamento do Enem, não é o adiamento em si que gera insegurança nos jovens brasileiros, mas a falta de um discurso concertado com os demais entes federados e as entidades representativas dos envolvidos. O discurso de que a vida não podia parar não encontrava respaldo na realidade factual. Estudantes, professores, instituições de ensino públicas e privadas, assim como familiares e demais trabalhadores da educação, foram diretamente afetados pelos efeitos da pandemia e negá-los não contribui para a superação dos problemas. Estes atores, assim como a sociedade brasileira como um todo, ficaram sem respostas institucionais que se sustentassem na realidade, bem como de políticas públicas que minimizassem os problemas imediatos e que apontassem soluções para o médio e longo prazos.

Assim, ainda imerso em um processo em curso, este trabalho analisou, a partir de uma abordagem qualitativa, como questões vinculadas às desigualdades socioeconômicas foram conduzidas pelo governo federal durante as discussões sobre o adiamento do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), no contexto da pandemia da Covid-19. Os impactos sobre a educação brasileira serão, provavelmente, mensurados nos anos subsequentes à pandemia. Neste momento, todavia, já foi possível reunir um conjunto de informações e análises, ainda que provisórias, sobre os desdobramentos negativos que poderiam ter sido mitigados não fosse a opção política de Jair Bolsonaro,

presidente do Brasil, pela descoordenação intergovernamental no enfrentamento da Covid-19 (ABRUCIO et al., 2020).

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz et al. Combate à Covid-19 sob o federalismo bolsonarista: um caso de descoordenação intergovernamental. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, p. 663-677, ago. 2020.

AGÊNCIA BRASIL. Ministro diz que governo recorrerá de decisão sobre adiamento do Enem. **Empresa Brasil de Comunicação**, Brasília, 18 abr. 2020.

AGÊNCIA SENADO. Decisão do STF sobre isolamento de Estados e municípios repercute no Senado. **Senado Notícias**, Brasília, 16 abr. 2020.

AGÊNCIA SENADO: Senado aprova adiamento do Enem 2020. **Senado Notícias**, Brasília, 19 maio 2020.

ALMEIDA, Ronaldo de. Bolsonaro presidente: conservadorismo, evangelismo e crise brasileira. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, v. 38, n. 1, p. 185-213, abr. 2019.

ARAÚJO, Gilda Cardoso de. Federalismo cooperativo e educação no Brasil: 30 anos de omissões e ambivalências. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 39, n. 145, p. 908-927, dez. 2018.

ARRETCHE, Marta. Democracia e redução da desigualdade econômica no Brasil: a inclusão dos outsiders. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 33, n. 96, 2018.

BARBA, Mariana Della; WENTZEL, Marina. Discurso de Bolsonaro deixa ativistas “estarecidos” e leva OAB a pedir sua cassação. **BBC Brasil**, 19 abr. 2016.

BICHIR, Renata; SIMONI JUNIOR, Sergio; PEREIRA, Guilherme. Sistemas nacionais de políticas públicas e seus efeitos na implementação: o caso do Sistema Único de Assistência Social (Suas). **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 35, n. 102, p. 1-23, 2020.

BOLSONARO, Jair Messias. “Discurso do Presidente da República”, Jair Bolsonaro, na abertura da 75ª Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU). Brasília, 22 de setembro de 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/discursos/2020/discurso-do-presidente-da-republica-jair-bolsonaro-na-abertura-da-75a-assembleia-geral-da-organizacao-das-nacoes-unidas-onu>. Acesso em: 24 set. 2020.

BOLSONARO, Jair Messias. “Venceremos o vírus”, afirma Bolsonaro em pronunciamento aos brasileiros. Brasília, 24 mar. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2020/03/venceremos-o-virus-afirma-bolsonaro-em-pronunciamento-aos-brasileiros>. Acesso em: 11 jun. 2020.

BOLSONARO, Jair Messias. O Ministro da Educação @abrahamWeinT estuda descentralizar investimento em faculdades de filosofia e sociologia (humanas). Alunos já matriculados não serão afetados. 26 abr. 2019. Twitter: @jairbolsonaro. Disponível em: [https://twitter.com/search?lang=pt&q=%22gerem%20retorno%20imediate%20ao%20contribuinte%22%20\(from%3Ajairbolsonaro\)&src=typed_query](https://twitter.com/search?lang=pt&q=%22gerem%20retorno%20imediate%20ao%20contribuinte%22%20(from%3Ajairbolsonaro)&src=typed_query). Acesso em: 15 jul. 2020.

BOLSONARO, Jair Messias. Pronunciamento oficial do presidente Jair Bolsonaro sobre Covid-19. Brasília, 8 de abril de 2020. 1 vídeo (5:10 min.). Publicado pelo canal **TV BrasilGov** no YouTube. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=oXq_-TO_Er8. Acesso em: 11 jun. 2020.

BOURDIEU, Pierre; PASSERON, Jean-Claude. **A reprodução**: elementos para uma teoria do sistema de ensino. 4. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2011.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 14, de 12 de setembro de 1996. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do ato das disposições constitucionais transitórias. Brasília, 1996.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 53, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

BRASIL. Ministério da Educação. Coronavírus: monitoramento das instituições de ensino. Brasília, Ministério da Educação, 2020. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/coronavirus/>. Acesso em: 28 set. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. O Brasil não pode parar. Brasília, Ministério da Educação, 4 maio 2020. 1 vídeo (1 min.). Publicado pelo canal do Ministério da Educação no YouTube. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=apufjGIiY0>. Acesso em: 1 set. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. **Planejando a próxima década**: conhecendo as vinte metas do Plano Nacional de Educação. Brasília: Ministério da Educação, 2014.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Discurso do Presidente da República, Jair Bolsonaro, durante cerimônia de recebimento da faixa presidencial – Brasília, 1º de janeiro de 2019. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2 jan. 2019.

CAPONI, Sandra. Covid-19 no Brasil: entre o negacionismo e a razão neoliberal. **Estudos Avançados**, v. 34, n. 99, p. 209-223.

CENTRO REGIONAL DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO DA SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO. TIC educação 2019. São Paulo, Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação, 19 jun. 2020.

CHADE, Jamil. Com mais casos que EUA em 14 dias, Brasil se consolida como epicentro. **Uol**, São Paulo, 5 jun. 2020. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/colunas/jamil-chade/2020/06/05/com-mais-casos-que-eua-em-14-dias-brasil-se-consolida-como-epicentro.htm>. Acesso em: 22 set. 2020.

CIMINI, Fernanda. Coronavírus: os 15 dias de brigas políticas que selaram o desfecho trágico da Itália. **The Intercept Brasil**, 24 mar. 2020.

CNN BRASIL. Exclusivo: Ministro da Educação não descarta adiar data do Enem. **CNN Brasil**, 15 maio 2020.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. **Parecer CNE/CP N. 5/2020**. Brasília: Conselho Nacional de Educação / Conselho Pleno / Ministério da Educação, 28 abr. 2020.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. **Parecer CNE/CP N. 9/2020**. Brasília: Conselho Nacional de Educação / Conselho Pleno / Ministério da Educação, 8 jun. 2020.

CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE EDUCAÇÃO. Nota à imprensa. Brasília: Consed, 25 mar. 2020.

CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE EDUCAÇÃO. Secretário de educação da Bahia defende adiamento do Enem. Brasília, Consed, 13 maio 2020.

FOLHA DE S. PAULO. Veículos de comunicação formam parceria para dar transparência a dados de Covid-19. Folha de S. Paulo, São Paulo, 8 jun. 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/equilibrioesaude/2020/06/veiculos-de-comunicacao-formam-parceria-para-dar-transparencia-a-dados-de-covid-19.shtml>. Acesso em: 26 ago. 2021.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Desigualdade de renda no Brasil bate recorde, aponta levantamento do FGV IBRE. Instituto Brasileiro de Economia, 22 maio 2019.

GAÚCHAZH. Aulas a distância aumentam fosso entre escolas públicas e particulares. **GZH**, Porto Alegre, 17 maio 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Abandono escolar é oito vezes maior entre jovens de famílias mais pobres. **Agência IBGE Notícias**, 6 nov. 2019. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/25883-abandono-escolar-e-oito-vezes-maior-entre-jovens-de-familias-mais-pobres>. Acesso em: 26 ago. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censo escolar: 2018. Brasília, IBGE, 2019. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pesquisa/13/78117>. Acesso em: 17 set. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Panorama. Brasília, IBGE, 2020. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/panorama>. Acesso em: 17 set. 2020.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. MEC e Inep divulgam resultado da enquete sobre novas datas do Enem. Brasília, Assessoria de Comunicação Social, 1 jul. 2020.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Sinopses estatísticas da educação básica**: 2019. Brasília: Inep / MEC, 2020.

LIMA, Renato Sérgio de et al. Medo da violência e adesão ao autoritarismo no Brasil: proposta metodológica e resultados em 2017. **Opinião Pública**, Campinas, v. 26, n. 1, p. 34-65, abr. 2020.

NOVAES, Marina. Governo Bolsonaro impõe apagão de dados sobre covid-19 no Brasil me meio à disparada de mortes. **El País**, São Paulo, 6 jun. 2020.

OBINGER, Herbert; LEIBFRIED, Stephan; CASTLES, Francis. **Federalism and the welfare state: new world and european experiences**. Cambridge, UK: Cambridge University, 2005.

OLIVEIRA, Elida. MEC esclarece ao Congresso quais ações foram tomadas na educação durante a pandemia. **G1**, 17 set. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/educacao/noticia/2020/09/17/mec-esclarece-ao-congresso-quais-acoes-foram-tomadas-na-educacao-durante-a-pandemia.ghtml>. Acesso em: 11 out. 2020.

OREIRO, José Luis. A grande recessão brasileira: diagnóstico e uma agenda de política econômica. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 31, n. 89, p. 75-88, abr. 2017.

ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DE SAÚDE. OMS afirma que COVID-19 é agora caracterizada como pandemia. Brasília, Opas, 1 mar. 2020. Disponível em: <https://www.paho.org/pt/news/11-3-2020-who-characterizes-covid-19-pandemic>. Acesso em: 25 jan. 2021.

RUFFATO, Luiz. O golpe contra Dilma Rousseff: o afastamento da presidenta é sem dúvida o capítulo mais vergonhoso da história política brasileira. São Paulo, **El País**, 1 set. 2016.

SALANI, Fabíola. Bolsonaro: “Vão pedir auxílio para quem falou ‘fica em casa’”. **Fórum**, 10 set. 2020.

SARAIVA, Miriam Gomes; SILVA, Álvaro Vicente Costa. Ideologia e pragmatismo na política externa de Jair Bolsonaro. **Relações Internacionais**, Lisboa, n. 64, p. 117-137, dez. 2019.

SCHMIDT, Steffani. Laboratório da volta às aulas, Amazonas detecta vírus em 10% dos professores e encara alta de mortes. **El País Brasil**, 27 ago 2020.

SENADO FEDERAL. **Projeto de Lei n. 1.277, de 2020**. Brasília: Senado Federal, 2020.

SOUZA, Celina. **Constitutional engineering in Brazil: the politics of federalism and decentralization**. Londres/Nova York, Macmillan/St. Martin's Press, 1997.

VISCARDI, Janaisa Martins. *Fake news*, verdade e mentira sob a ótica de Jair Bolsonaro no Twitter. **Trabalhos em Linguística Aplicada**, Campinas, v. 59, n. 2, p. 1134-1157, ago. 2020.

WEINTRAUB, Abraham. Cancelar o ENEM será mais um tijolo na muralha do autoritarismo em construção. 19 de abril de 2020. 2020c. Twitter: @AbrahamWeint. Disponível em: <https://twitter.com/AbrahamWeint/status/1251903157791330304>. Acesso em: 3 jun. 2020.

WEINTRAUB, Abraham. Cancele o ENEM! As escolas estão fechadas. 6 de maio de 2020. 2020d. Twitter: @AbrahamWeint. Disponível em: <https://twitter.com/AbrahamWeint/status/1257968366796574721>. Acesso em: 3 jun. 2020.

WEINTRAUB, Abraham. Democracia direta: deixem os ESTUDANTES que vão fazer o ENEM decidirem. 20 de maio de 2020a. Twitter: @AbrahamWeint. Disponível em: <https://twitter.com/AbrahamWeint/status/1263078268464439297>. Acessado em: 15 jul 2020.

WEINTRAUB, Abraham. Esquerda: o ENEM não será justo com pobres e estudantes das escolas públicas. 5 de maio de 2020. 2020b. Twitter: @AbrahamWeint. Disponível em: <https://twitter.com/AbrahamWeint/status/1257585404116680704>. Acesso em: 3 jun. 2020.

XP INVESTIMENTOS. **Pesquisa XP com a população**. São Paulo, 16 a 18 maio 2020. Disponível em: https://conteudos.xpi.com.br/wp-content/uploads/2020/05/Pesquisa-XP_-2020_05.pdf. Acesso em: 5 jun. 2020.

ZIBELL, Matías. Mortos em casa e cadáveres nas ruas: o colapso funerário causado pelo coronavírus no Equador. **BBC News**, 1 abr. 2020.