



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

EGRÉGIO TRIBUNAL DE JUSTIÇA

COLENDIA 4ª CÂMARA CÍVEL

EXCELENTÍSSIMO SENHOR DESEMBARGADOR RELATOR

Agravo de Instrumento nº 5034650-46.2021.8.21.7000/RS

Agravante: ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Agravados: ASSOCIAÇÃO MÃES E PAIS PELA DEMOCRACIA - AMPD e outro

O **ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**, pelos Procuradores do Estado signatários, com fulcro nos artigos 115, I, da Constituição Estadual, e 2º, I, da Lei Complementar nº 11.742/02, vem, respeitosamente, perante Vossa Excelência, nos autos do presente recurso de Agravo de Instrumento, dizer e requerer o que segue.

1. Histórico normativo.

Como é notório, têm sido constante a atualização das normas do Sistema de Distanciamento Controlado instituído pelo Decreto Estadual nº 55.240, de 10 de maio de 2020, motivada pelo monitoramento permanente dos indicadores utilizados para a fins de prevenção e de enfrentamento à epidemia causada pelo novo Coronavírus (COVID-19) no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul.

Uma das características do Sistema de Distanciamento Controlado é a chamada **cogestão**, que consiste, conforme o § 2º do art. 21 do Decreto Estadual nº 55.240/2020, na possibilidade excepcional de substituição das medidas segmentadas



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

determinadas pelo Estado pelas medidas constantes de plano estruturado de prevenção e enfrentamento à epidemia do novo Coronavírus instituído pelos Municípios que preenchem, cumulativamente, rigorosos requisitos, como se pode ver a seguir:

“Art. 21 ...

...

§ 2.º As **medidas sanitárias segmentadas** de que tratam os incisos I a IV do “caput” deste artigo **poderão ser, excepcionalmente, substituídas pelas medidas constantes de plano estruturado de prevenção e enfrentamento à epidemia do novo Coronavírus (COVID-19) instituído pelos Municípios que preenchem, cumulativamente, os seguintes requisitos:** (Redação dada pelo Decreto n.º 55.435/20)

I - estabeleçam, por meio de Decreto municipal, plano estruturado de prevenção e enfrentamento à epidemia do novo Coronavírus (COVID-19), o qual deverá: (Redação dada pelo Decreto n.º 55.435/20)

a) conter medidas de proteção à saúde pública devidamente embasadas em evidências científicas, através de critérios epidemiológicos e sanitários, firmado por responsável técnico, médico ou profissional da vigilância em saúde há mais de dois anos, observadas as peculiaridades locais; (Redação dada pelo Decreto n.º 55.435/20)

b) observar as medidas sanitárias permanentes de que trata este Decreto e as normas da Secretaria Estadual da Saúde aplicáveis; (Redação dada pelo Decreto n.º 55.435/20)

c) prever protocolos de medidas segmentadas para quatro Bandeiras Finais, equivalentes às de que trata o art. 6.º deste Decreto, vedada a criação de nova classificação, as quais serão aplicadas de conformidade com a Bandeira Final definida para cada Região nos termos deste Decreto; (Redação dada pelo Decreto n.º 55.435/20)

d) estabelecer, nos protocolos de que trata a alínea “c” deste inciso, medidas segmentadas específicas, as quais deverão ter, **como parâmetro mínimo, para as suas Bandeiras Finais Preta, Vermelha e Laranja, as restrições estabelecidas, no âmbito do Estado, nos termos do art. 19 deste Decreto,**



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

para a Bandeira Final imediatamente anterior, devendo a Bandeira Final Amarela observar, como restrições mínimas, aquelas fixadas no âmbito do Estado para a mesma Bandeira; (Redação dada pelo Decreto n.º 55.435/20)

e) conter compromisso de fiscalização quanto ao cumprimento dos protocolos a serem adotados. (Incluído pelo Decreto n.º 55.768/21)

II - comprovem ter obtido aprovação de pelo menos dois terços dos prefeitos da respectiva Região, de que trata o § 2.º do art. 8.º deste Decreto, para o estabelecimento e para modificação dos protocolos; (Redação dada pelo Decreto n.º 55.435/20)

III - divulguem o conteúdo do plano, dos protocolos e dos pareceres técnicos que o embasem, bem como planilha comparativa com os protocolos do Estado, no sítio eletrônico da Prefeitura Municipal; (Redação dada pelo Decreto n.º 55.645/20)

IV - enviem, por meio de sua representação regional, ao Gabinete de Crise para o Enfrentamento da Epidemia de COVID-19 (novo Coronavírus) de que trata o art. 1º do Decreto nº 55.129, de 19 de março de 2020, antes do início da vigência de seu plano e de eventuais modificações, comunicação formal, a qual deverá: (Redação dada pelo Decreto n.º 55.645/20)

a) ser feita, exclusivamente, por meio eletrônico, conforme indicado no sítio eletrônico <https://distanciamentocontrolado.rs.gov.br>, mediante o envio integral do seu plano, acompanhado dos documentos e justificativas que embasem as medidas adotadas, conforme o disposto nos incisos I a III deste parágrafo, com a identificação dos responsáveis; (Redação dada pelo Decreto n.º 55.435/20)

b) informar quais municípios que adotarão os protocolos definidos na decisão colegiada da Região, de que trata o § 2.º do art. 8.º deste Decreto; (Redação dada pelo Decreto n.º 55.435/20)

c) informar o(s) sítio(s) eletrônico(s) em que divulgados os documentos de que trata o inciso III deste parágrafo, de modo a permitir a sua disponibilização no âmbito do sítio eletrônico <https://distanciamentocontrolado.rs.gov.br>. (Redação dada pelo Decreto n.º 55.435/20)

V - (revogado)

VI - comprovem a adequação de suas normativas ao disposto no Decreto n.º



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

55.465, de 5 de setembro de 2020, tratando como prioridade a adoção das medidas necessárias para a realização das atividades presenciais de ensino, de apoio pedagógico ou de cuidados a crianças e a adolescentes, no âmbito de sua rede de ensino. (Incluído pelo Decreto n.º 55.495/20)

§ 3.º Preenchidos os requisitos de que trata o § 2.º deste artigo, os Municípios da respectiva Região, de que trata o § 2.º do art. 8.º deste Decreto, deverão optar pela adoção dos protocolos estaduais definidos nos termos do art. 19 deste Decreto ou dos protocolos estabelecidos em decisão colegiada da respectiva Região, observado o quórum de dois terços de que trata o inciso II do § 2.º deste artigo, permitido o estabelecimento de medidas mais restritivas, conforme as peculiaridades locais. (Redação dada pelo Decreto n.º 55.435/20)

...”

Nos meses de fevereiro e março do ano corrente, o Estado vivenciou sua pior crise desde o início da pandemia, com o crescimento exponencial nos casos e na ocupação de leitos, superando, inclusive, a capacidade de absorção do sistema de saúde.

Em vista desse agravamento, o art. 2º do Decreto Estadual nº 55.771, de 26 de fevereiro de 2021, suspendeu, em caráter extraordinário, a possibilidade de cogestão instituída pela norma acima mencionada. Posteriormente, a evolução positiva dos indicadores permitiu a retomada da cogestão (Decreto Estadual nº 55.799, de 21 de março de 2021).

Pode-se distinguir, portanto, **duas espécies de Bandeira Final Preta**, que se diferenciam pela possibilidade ou não de adoção das regras de cogestão:

- a) **Bandeira Final Preta passível de flexibilização (com permissão de cogestão)**: admite que as medidas sanitárias segmentadas previstas para essa bandeira, caso preenchido os requisitos arrolados no art. 21, § 2º, do Decreto nº 55.240/20, sejam excepcionalmente substituídas pelas medidas constantes de plano estruturado de prevenção e enfrentamento à epidemia do novo Coronavírus instituído pelos Municípios. Conforme seja ou não efetivamente adotada pelo município a cogestão, poderá esta ser:

- a.1) **Bandeira Final Preta com cogestão**: possibilitando, na prática, a



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

adoção das restrições estabelecidas para a Bandeira Final Vermelha;

a.2) **Bandeira Final Preta sem cogestão**: ensejando a observância das regras de Bandeira Final Preta, o que ocorre quando o município não adotar a cogestão;

b) **Bandeira Final Preta de observância imperativa (sem permissão de cogestão)**: impõe a estrita observância das medidas sanitárias segmentadas previstas para essa bandeira, sem margem de flexibilização de regras pelos entes municipais, tendo vigorado genericamente no Estado durante o período mais agudo da crise sanitária, por força do Decreto nº 55.771/21.

Por força do **Decreto Estadual nº 55.465**, de 05 de setembro de 2020, que estabeleceu as normas aplicáveis às instituições e estabelecimentos de ensino situados no território do Estado do Rio Grande do Sul, conforme as medidas de prevenção e de enfrentamento à epidemia causada pelo novo Coronavírus (COVID-19) de que trata o Decreto nº 55.240, de 10 de maio de 2020, **a cogestão não vinha influenciando a definição da Bandeira Final para fins de atividades presenciais de ensino**, conforme previsão existente, originariamente, no § 8º de seu art. 2º, e, por força do Decreto Estadual nº 55.806, de 23 de março de 2021, no § 12 do mesmo dispositivo, o qual preceituava que “[a] Bandeira Final de que trata o § 11 deste artigo é aquela definida pelo Estado, **vedada a utilização de qualquer outro critério**”.

Desse modo, para a definição das medidas sanitárias segmentadas das atividades presenciais de ensino, o conceito de Bandeira Final Preta até então adotado equivalia ao da observância imperativa (ou seja, sem qualquer interferência da cogestão). No contexto normativo em que proferida a decisão agravada, a regra vigente era a de que a Bandeira Final Preta, independentemente das nuances de significado acima ressaltadas, permitiram as atividades presenciais para a educação infantil e para o primeiro segundo anos do ensino fundamental, nos seguintes termos (art. 2º, § 11, do Decreto nº 55.465/20, com a redação dada pelo Decreto nº 55.806/21):

Art. 2º ...



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

...

§ 11 As atividades presenciais de ensino, de cuidados ou de apoio pedagógico a crianças e adolescentes, quando realizadas por instituições de ensino ou estabelecimentos localizados em Regiões classificadas, nos termos do art. 6.º do Decreto n.º 55.240, de 10 de maio de 2020, como Bandeira Final Preta, deverão limitar-se, exclusivamente, à educação infantil e aos primeiro e segundo anos do ensino fundamental, respeitados, obrigatoriamente, além do disposto neste Decreto, nos protocolos segmentados específicos e em Portaria Conjunta da Secretaria Estadual da Saúde e da Secretaria Estadual da Educação, os seguintes requisitos mínimos: (inserido pelo Decreto nº 55.806/2021)

I - a ocupação máxima de sala de aula deverá respeitar o distanciamento mínimo de 1,5m entre classes, carteiras ou similares; (inserido pelo Decreto nº 55.806/2021)

II - os materiais deverão ser individuais, vedadas atividades coletivas que envolvam aglomeração ou contato físico. (inserido pelo Decreto nº 55.806/2021)

Recentemente, todavia, com a publicação do Decreto nº 55.852, de 22 de abril de 2021, **as regras de cogestão passaram a ser relevantes para a apuração da Bandeira Final aplicável às atividades presenciais de ensino**, abrindo-se, também para essas atividades, as distinções conceituais da Bandeira Final Preta decorrentes da presença ou não da cogestão. Assim, para permitir ou não as atividades presenciais de ensino, deverá ser observado se os municípios de regiões classificadas como de Bandeira Final Preta adotam ou não as regras da cogestão.

A norma em testilha alterou os §§ 11 e 12 do art. 2º Decreto nº 55.465/20, que passaram a ter a seguinte redação:

Art. 2º...

...

§ 11. As atividades presenciais de ensino, de cuidados ou de apoio pedagógico a crianças e adolescentes, quando realizadas por instituições de ensino ou



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

estabelecimentos localizados em Regiões classificadas, nos termos do art. 6.º do Decreto n.º 55.240, de 10 de maio de 2020, como Bandeira Final Preta, somente poderão ocorrer se observados os seguintes requisitos:

I – deverão limitar-se, exclusivamente, às instituições de ensino ou estabelecimentos educativos, de apoio pedagógico ou de cuidados a crianças referidos no art. 1º deste Decreto que estejam situados em Município que houver instituído, nos termos do disposto nos §§ 2.º e 3.º do art. 21 do Decreto n.º 55.240, de 10 de maio de 2020, plano estruturado de prevenção e enfrentamento à pandemia de COVID-19, com autorização para observância das medidas sanitárias segmentadas referentes à Bandeira Vermelha;

II – deverão limitar-se, exclusivamente, a:

- a) educação infantil, aos primeiro e segundo anos do ensino fundamental,
- b) plantões para atendimento aos alunos de Ensino Médio Técnico Subsequente, de Ensino Superior e de Pós-Graduação;
- c) estágio curricular obrigatório, de pesquisas, laboratoriais e de campo, e de outras consideradas essenciais para a conclusão de curso e para a manutenção de seres vivos, conforme normativa própria;
- d) cursos de ensino profissionalizante, de idiomas, de música, de esportes, dança e artes cênicas, e de arte e cultura;

III – deverão observar, obrigatoriamente, além do disposto neste Decreto, os protocolos segmentados específicos definidos, conjunta ou separadamente, em Portaria da Secretaria Estadual da Saúde e/ou da Secretaria Estadual da Educação;

IV - deverão observar, obrigatoriamente, o distanciamento mínimo de 1,5m entre classes, carteiras ou similares; e

V - os materiais deverão ser individuais, vedadas atividades coletivas que envolvam aglomeração ou contato físico.

§ 12 A Bandeira Final de que trata o § 11 deste artigo é aquela definida pelo Estado, salvo quando se tratar de instituições de ensino ou estabelecimentos educativos, de apoio pedagógico ou de cuidados a crianças referidos no art. 1º deste Decreto que estejam situados em Município que houver instituído, nos



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

termos do disposto nos §§ 2º e 3º do art. 21 do Decreto n.º 55.240, de 10 de maio de 2020, plano estruturado de prevenção e enfrentamento à pandemia de COVID-19, hipótese em que deverão ser observadas as normas fixadas para a Bandeira aplicável conforme definido na alínea "d" do inciso I do § 2º do art. 21 do Decreto n.º 55.240, de 10 de maio de 2020.

Além disso, o Decreto nº 55.852/21 acrescentou o inciso XVIII no § 3º do art. 2º do Decreto nº 55.799, de 21 de março de 2021, que institui as medidas sanitárias extraordinárias, cujo teor é o seguinte:

Art. 2º...

...

§ 3º...

...

XVIII – as atividades presenciais de ensino, de cuidados ou de apoio pedagógico a crianças e adolescentes, de que tratam as alíneas "a" a "d" do inciso II do § 11 do art. 2º do Decreto 55.465, de 05 de setembro de 2020, quando realizadas por instituições de ensino ou estabelecimentos localizados em Município que houver instituído, nos termos do disposto nos §§ 2º e 3º do art. 21 do Decreto n.º 55.240, de 10 de maio de 2020, plano estruturado de prevenção e enfrentamento à pandemia de COVID-19, com autorização para observância das medidas sanitárias segmentadas referentes à Bandeira Vermelha.

Portanto, a Bandeira Final a ser considerada para a realização de atividades presenciais de ensino, que até então era definida sem possibilidade de consideração de outros critérios, passou a ficar atrelada às regras de cogestão dos §§ 2.º e 3.º do art. 21 do Decreto n.º 55.240/20. Na prática, os municípios localizados em regiões classificadas como de Bandeira Final Preta poderão ter atividades presenciais de ensino **se cumprirem os requisitos que os permitam adotar as regras mínimas da bandeira imediatamente anterior (Vermelha)**. Caso não cumpram esses requisitos, prevalecerão as



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

medidas relativas à Bandeira Final Preta e, portanto, estarão interditadas as atividades presenciais de ensino naquela localidade.

Assim sendo, no contexto de classificação de Bandeira Final Preta passível de flexibilização, há de se atentar para a presença ou para a ausência de cogestão. Estando presente, a Bandeira Preta observará as regras da Bandeira Final Vermelha, permitindo-se, assim, a realização de atividades presenciais de ensino.

Vale ressaltar que não se trata de funcionamento irrestrito de todas as atividades de ensino, sendo admitidas na forma presencial apenas as hipóteses previstas nas alíneas “a” a “d” do inciso II do § 11 do art. 2º do Decreto nº 55.465/2020, com a redação dada pelo Decreto nº 55.852/2021.

2. Da repercussão da alteração normativa. Delimitação objetiva do agravo de instrumento.

Em razão do exposto no item precedente, percebe-se que o novel regramento estadual, em grande medida, aproximou-se da decisão agravada. Com efeito, quando a observância das medidas sanitárias segmentadas da Bandeira Final Preta for impositiva - isto é, quando não permitidas ou não adotadas as regras de cogestão pelo município - estarão vedadas as atividades presenciais de ensino nessa localidade.

Contudo, a decisão agravada, pela sua literalidade, permanece obstando as aulas presenciais nos casos em que forem adotadas as regras de cogestão, ou seja, quando embora a classificação em Bandeira Final Preta, houver na prática, a adoção das regras relativas à Bandeira Final Vermelha.

Sendo assim, em vista do regramento vigente, impõe-se a delimitação do objeto do presente Agravo de Instrumento, **pugnando-se pela reforma da decisão interlocutória de primeiro grau exclusivamente na parte em que, conflitando com o regramento estabelecido pelo Decreto nº 55.852, de 22 de abril de 2021, impede a realização de aulas presenciais nos municípios que adotam os protocolos próprios da Bandeira Final Vermelha por força da regra da cogestão prevista nos §§ 2º e 3º do art.**



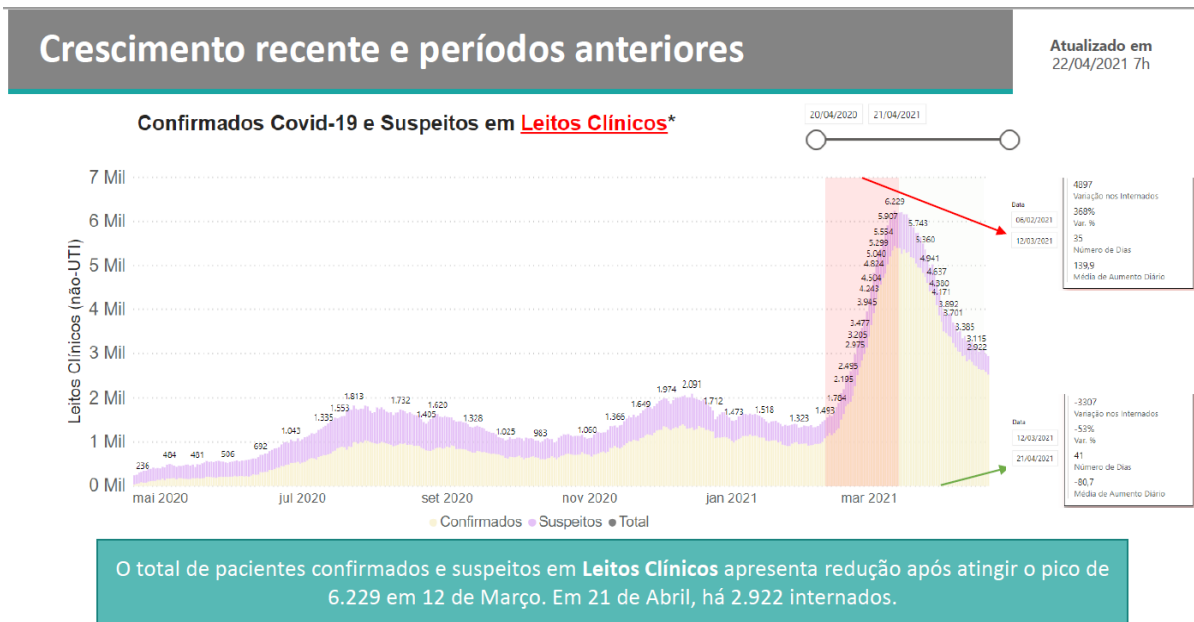
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

21 do Decreto nº 55.240/20.

3. Do quadro atual da pandemia no Estado. Da relevância das atividades presenciais de ensino.

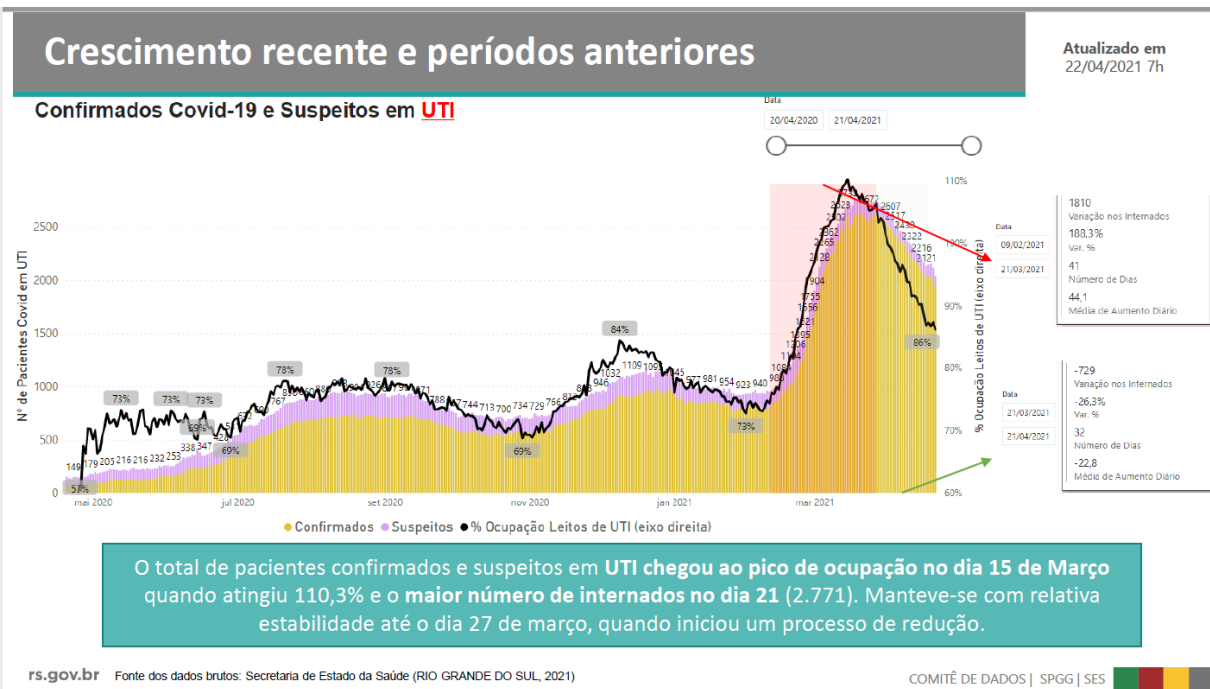
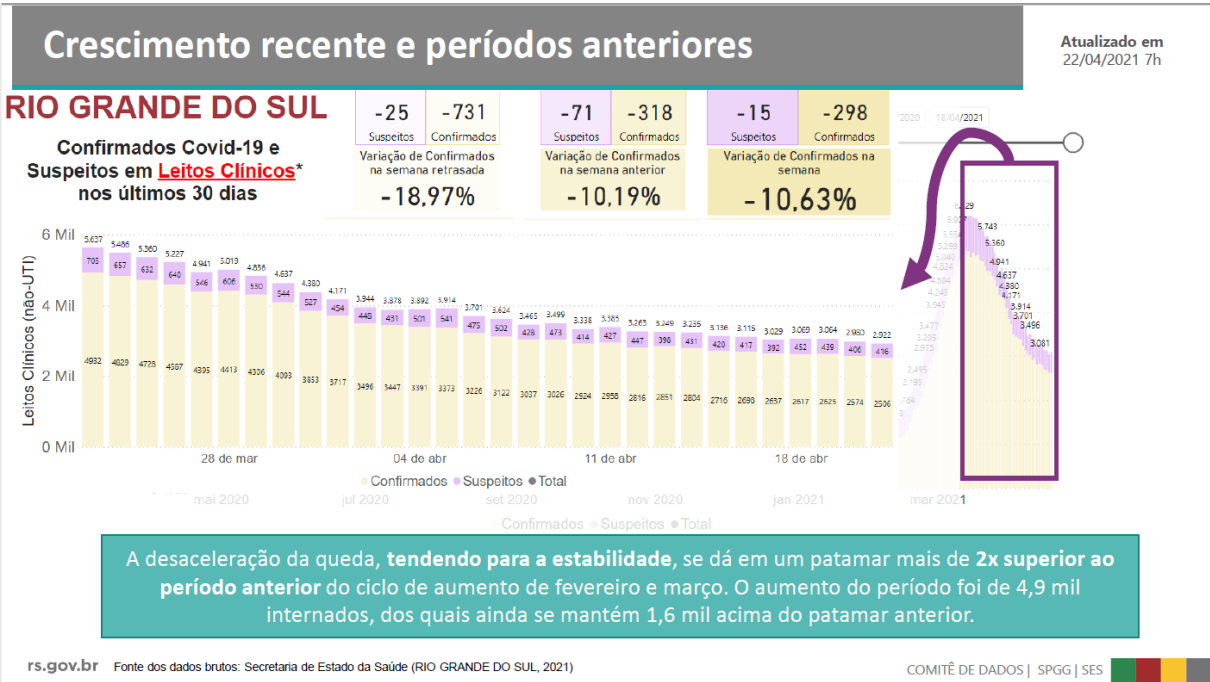
Conforme visto adrede, a melhora dos indicadores monitorados permanentemente pelo Poder Executivo Estadual permitiu o retorno da cogestão, e, com ela, a adoção das medidas sanitárias segmentadas relativas à Bandeira Final Vermelha. Isso implica constatar que todas as atividades profissionais em municípios com cogestão se submetem aos protocolos relacionados à Bandeira Final Vermelha, não sendo razoável que as atividades presenciais de ensino tenham tratamento diferenciado.

De acordo com os dados atualizados que seguem, o comportamento recente das hospitalizações em leitos clínicos e UTIs no Estado vem apresentando significativa melhora. Os números e os gráficos atuais são elucidativos:



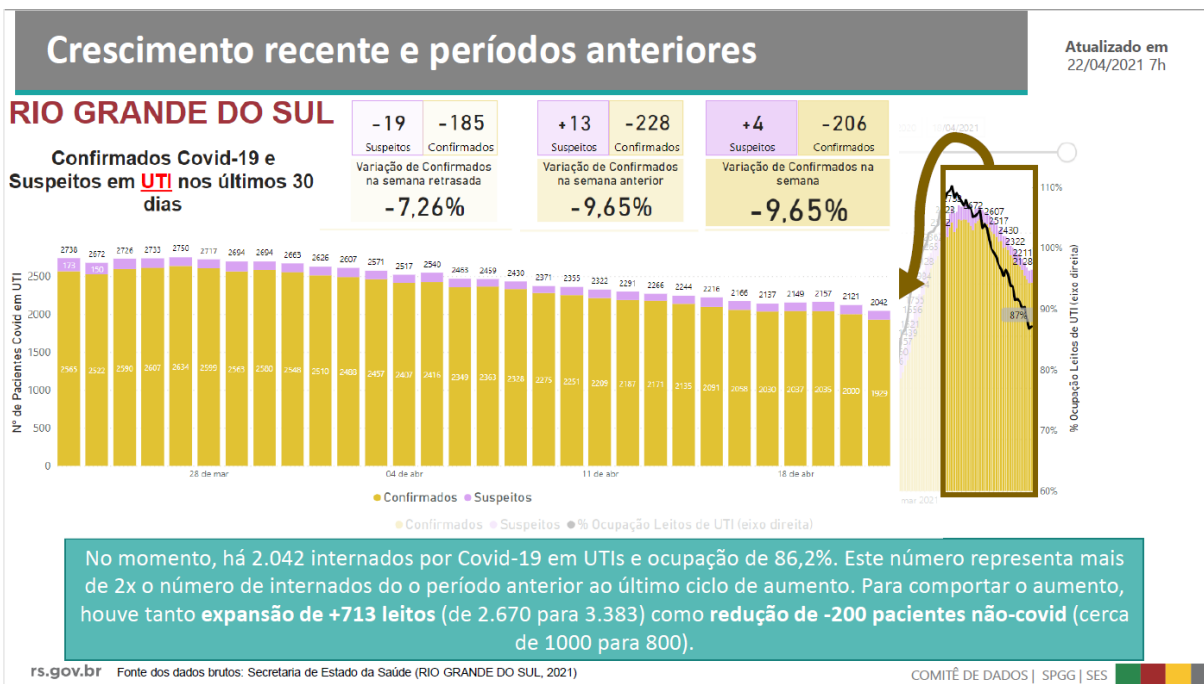


ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
 PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

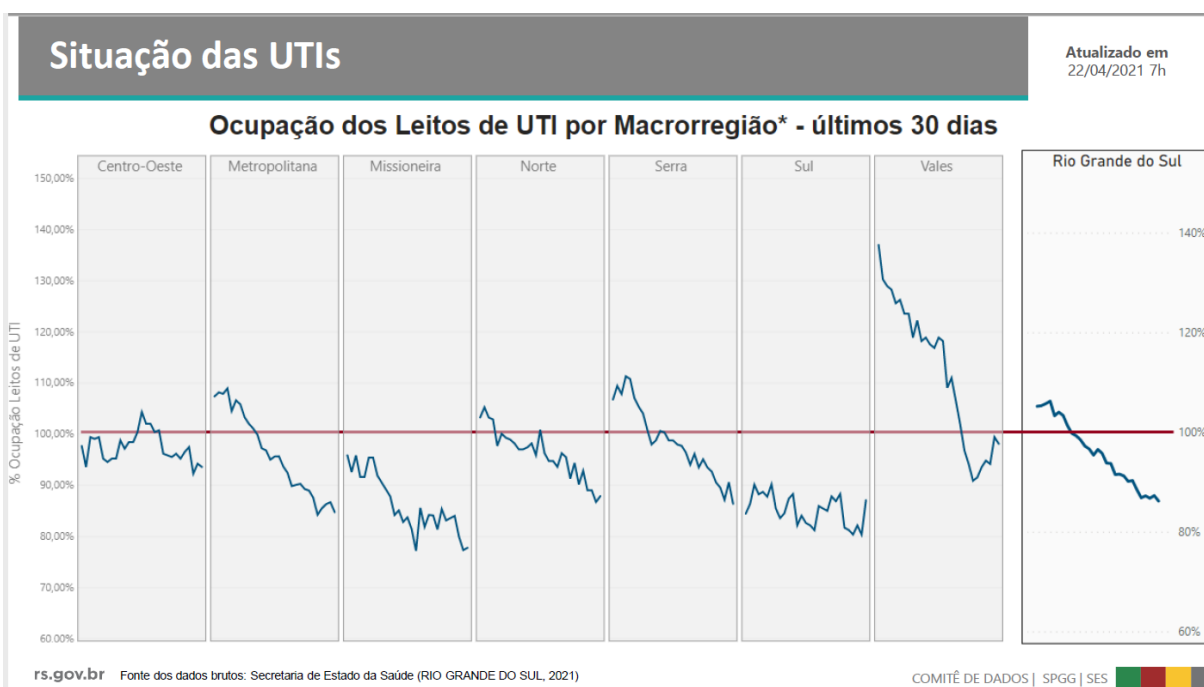




ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

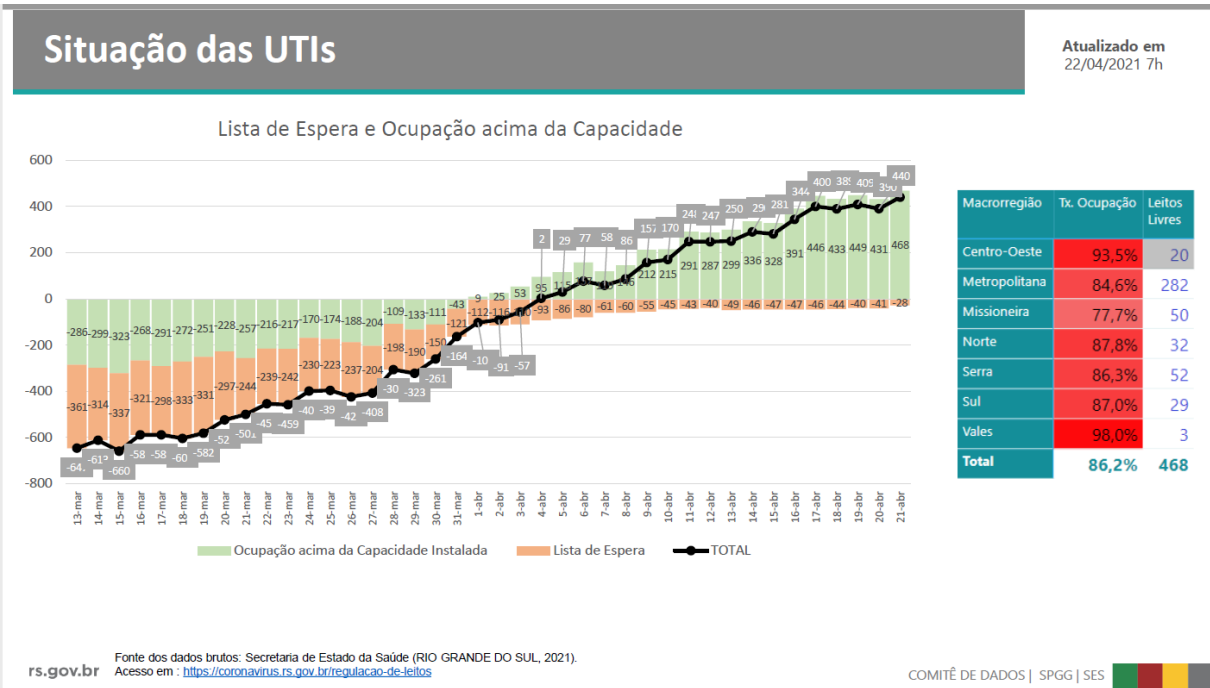
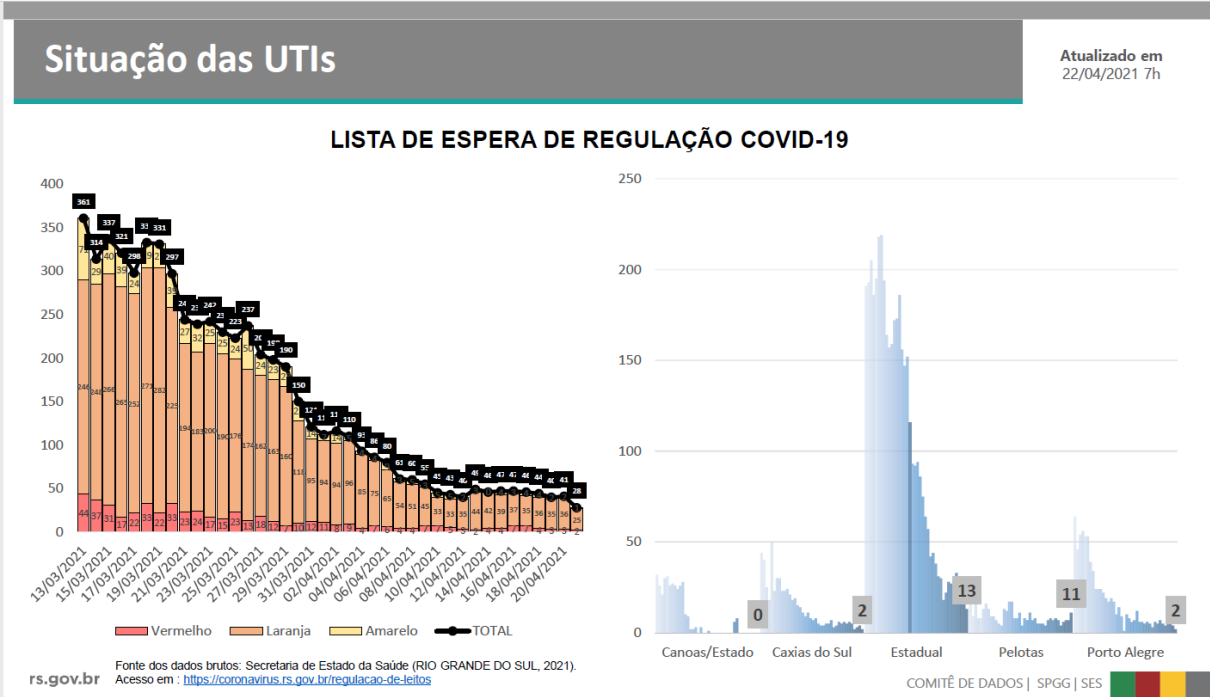


A ocupação dos leitos de UTI, que recentemente havia atingido níveis superiores à capacidade de absorção do sistema e que ensejou a excepcional instituição da regra de salvaguarda, também se encontra em queda em todas as macrorregiões, conforme demonstram os seguintes gráficos:





ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO



Veja-se que, neste momento, há uma significativa redução na taxa de ocupação dos leitos de UTI do Sistema Único de Saúde, atualmente estando em aproximados 80% do total de leitos, patamar bastante inferior ao constatado anteriormente, conforme dados do dia 22 de abril:



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Rio Grande do Sul

300 hospitais

Última atualização: 22 de abril às 12h07

Ocupação de leitos



De outra parte, em que pese o ente público já tenha exposto a relevância das aulas presenciais para o pleno desenvolvimento de crianças de tenra idade, cumpre colacionar aos autos informações oriundas da literatura científica internacional que corroboram essa assertiva, assim como que os critérios técnicos e científicos adotados pelo Ente Público peticionante não revelam qualquer ilegalidade, notadamente porque, consoante exaustivamente analisado, **as crianças não representam vetor relevante de transmissão da Covid-19.**

Deveras, estudos recentes têm demonstrado que não há evidências de que o ambiente escolar bem controlado contribua para o aumento da transmissão comunitária da doença, como se vê do artigo *“Data and Policy to Guide Opening Schools Safely to Limit the Spread of SARS-CoV-2 Infection”*, publicado em janeiro de 2021, de autoria de pesquisadores do *Centers for Disease Control and Prevention* de Atlanta, Geórgia, nos Estados Unidos¹, que destaca estudos empíricos elaborados a partir da reabertura de escolas. À guisa de exemplo, um estudo de caso-controle de exposição entre crianças de 0 a 18 anos com (n = 154) e sem (n = 243) infecção por SARS-CoV-2 no Mississippi apontou que ter participado de reuniões e eventos sociais fora de casa, bem como ter recebido visitas em casa, foi associado a um risco aumentado de infecção. No entanto, diversamente do que se verificou quanto à participação das crianças e jovens em

¹ <https://jamanetwork.com/journals/jama/article-abstract/2775875> Acesso em 21.04.2021.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

eventos de natureza social, a frequência escolar presencial durante os 14 dias anteriores ao diagnóstico não ensejou aumento expressivo da infecção por COVID-19².

A propósito disso, aliás, há que se ponderar que os eventos de natureza social, em que potencialmente ocorrem mais transmissões, notadamente pela falta de qualquer controle sanitário, tendem a ser incentivados quando as escolas estão fechadas, do que deflui, também por esse motivo, a adequação técnica das medidas definidas no Decreto Estadual cujo conteúdo foi suspenso.

Lado outro, conforme estudo do *European Centre of Disease Prevention and Control - ECDC*, de 23 de dezembro de 2020³, há um consenso de que a decisão de fechar as escolas para controle da pandemia de COVID-19 deve ser tomada como último recurso, pois os impactos físicos, de saúde mental e educacionais negativos nas crianças são maiores do que os eventuais benefícios. O estudo ainda destaca que crianças e jovens entre 1 e 18 anos de idade têm demonstrado baixas taxas de hospitalização, complicações e mortes quando comparadas a outros grupos etários, bem como que crianças mais novas têm sido menos suscetíveis a infecção e, quando infectadas, menos transmissoras do que outras crianças e adultos, não representando vetor expressivo de transmissibilidade da doença.

O Banco Mundial, em publicação de junho de 2020, denominado *Simulating the Potential Impacts of the COVID-19 School Closures on Schooling and Learning Outcomes: A set of Global Estimates*⁴, concluiu o seguinte:

- a COVID-19 poderá resultar em uma perda de 0,6 anos de escolaridade ajustada pela qualidade, reduzindo os anos efetivos de escolaridade básica que as crianças atingem durante sua vida escolar de 7,9 anos para 7,3 anos.
- Dito de outra forma, na ausência de uma ação política eficaz, cada aluno do grupo de hoje no ensino fundamental e médio poderia enfrentar, em média, uma redução de US\$ 872 em ganhos anuais. Isso é aproximadamente

² Hobbs CV, Martin LM, Kim SS, et al; CDC COVID-19 Response Team. Factors associated with positive SARS-CoV-2 test results in outpatient health facilities and emergency departments among children and adolescents aged <18 years—Mississippi, September–November 2020. *MMWR Morb Mortal Wkly Rep.* 2020;69(50):1925-1929. doi:10.15585/mmwr.mm6950e3

³

https://www.ecdc.europa.eu/sites/default/files/documents/COVID-19-in-children-and-the-role-of-school-settings-in-transmission-first-update_1.pdf Acesso em 21.04.2021.

⁴ <https://pubdocs.worldbank.org/en/798061592482682799/covid-and-education-June17-r6.pdf> Acesso em 21.04.2021 - livre tradução do tópico Highlights, constante na p. 4 do documento.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

equivalente a \$ 16.000 ao longo da vida profissional de um aluno em valor presente.

- Sem respostas políticas eficazes quando os alunos voltam à escola, cerca de US \$ 10 trilhões de ganhos do ciclo de vida (no valor presente em 2017 PPP) podem ser perdidos para este grupo de alunos - por causa de seus níveis mais baixos de aprendizagem, seus meses perdidos no fechamento de escolas ou seus potencial para abandono escolar. Isso é aproximadamente 16% dos investimentos que os governos têm feito nesta coorte de educação básica de alunos.
- Embora o fechamento de escolas possa levar à queda nas pontuações dos testes em média, no cenário intermediário pode haver um aumento de até 25% (de 40% para 50%) na proporção de crianças do ensino médio que estão abaixo do nível mínimo de competência.
- Antes do surto da COVID-19, o mundo já estava enfrentando uma crise de aprendizagem, com 53% das crianças em países de baixa e média renda vivendo em Pobreza de Aprendizagem - incapazes de ler e entender um texto simples aos 10 anos de idade. A menos que medidas corretivas drásticas sejam tomadas, os efeitos simulados aqui provavelmente criarão um retrocesso substancial à meta de reduzir pela metade a porcentagem de pessoas com dificuldades de aprendizagem até 2030.
- A combinação de estar fora da escola e a perda do sustento familiar causada pela pandemia pode deixar as meninas especialmente vulneráveis e exacerbar a exclusão e a desigualdade - especialmente para pessoas com deficiência e outros grupos marginalizados.
- Esses efeitos simulados devem ser usados para informar as estratégias de mitigação, recuperação e “reconstruir melhor”. Isso inclui estratégias eficazes de aprendizagem remota para fornecer continuidade de aprendizagem enquanto as escolas estiverem fechadas usando várias soluções de tecnologia educacional (rádio, televisão, telefones celulares, ferramentas digitais/online e impressa) com suporte para alunos, professores e pais. Os governos também devem implementar ações apropriadas para garantir a reabertura segura de escolas consistentes com a resposta geral de saúde COVID-19 de cada país, e para acelerar a aprendizagem através da construção de sistemas de educação pós-COVID mais equitativos e resilientes que permitam às crianças aprender continuamente tanto nas escolas quanto em casa.

Vale citar, ainda, recente estudo da Divisão de Educação do Banco Interamericano de Desenvolvimento, de fevereiro do ano corrente, intitulado “*COVID-19 e a reabertura das escolas: uma revisão sistemática dos riscos de saúde e uma análise dos custos educacionais e econômicos*”⁵, no qual, após minuciosa análise de dados, chegou-se à seguinte conclusão:

5

<https://publications.iadb.org/publications/portuguese/document/COVID-19-e-a-reabertura-das-escolas-uma-revisao-sistemati-ca-dos-riscos-de-saude-e-uma-analise-dos-custos-educacionais-e-economicos.pdf> Acesso em 21.04.2021.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Apesar da importante limitação de estudos retratando impactos nos contextos da América Latina e do Caribe, a evidência atual demonstra que o ambiente escolar não está livre do risco de contaminação, mas esse risco não é maior que o risco comunitário onde a escola está inserida. Por isso, intervenções isoladas de fechamento dos recintos educacionais não parecem ser estratégias suficientes para o controle do surto epidemiológico. Ademais, o fechamento prolongado das escolas pode causar grandes e negativos efeitos na população, a evidência sugere, portanto, que sua reabertura deve ser uma prioridade dentro da estratégia de controle da COVID - 19. **No entanto, como a escola reflete o padrão de transmissão comunitária, as medidas de contenção e estratégias para lidar com possíveis contaminações no ambiente educacional devem ser claramente definidas para a redução do risco de transmissão.** Em particular, medidas de distanciamento físico, melhora da ventilação e utilização preferencial de espaços externos, higienização das mãos e dos ambientes, uso de máscaras por crianças mais velhas e outros equipamentos de proteção individual, precisam ser suficientes para um controle de transmissão dentro das mesmas. **Com uma estratégia bem implementada para controle da COVID - 19, em contextos onde a doença está controlada, é possível manter as escolas abertas sem consequências significativas na transmissão comunitária do vírus. Por fim, analisando o contexto da América Latina, se por um lado as condições de infraestrutura e sanitárias podem gerar um risco maior ao apresentado nos estudos analisados, por outro os impactos educacionais e econômicos na região podem ser ainda maior dos que os identificados aqui.** (grifos no original)

Com isso demonstra-se que o direito fundamental à educação de crianças de tenra idade não pode ser totalmente privado da modalidade presencial, sob pena de prejuízos irreparáveis não só ao futuro dessas crianças, mas à sociedade como um todo. A privação do conteúdo mínimo do direito fundamental em testilha possui custos educacionais e sociais imediatos muito graves - perda de aprendizagem, diminuição do sentimento de pertencimento, impacto na saúde mental das crianças etc. - e custos de longo prazo igualmente preocupantes, tais como o aumento da desigualdade e da pobreza como resultado da inevitável evasão escolar.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Ressalta-se que a autorização de funcionamento das escolas prevista no Decreto estadual é extremamente cautelosa e restritiva: contempla exclusivamente a educação infantil e os primeiro e segundo anos do ensino fundamental. As crianças dessa faixa etária não se beneficiam adequadamente das ferramentas tecnológicas, à disposição das crianças de idade maior e dos adolescentes, e estão associadas aos menores riscos de transmissão, infecção e desenvolvimento de quadros graves da doença. O ato normativo revela-se, portanto, razoável e necessário para a mitigação dos danos à educação das crianças, sem que isso represente ameaça ao agravamento da pandemia, à luz das evidências científicas atualmente existentes.

4. Conclusão

Ante o exposto, o Estado do Rio Grande do Sul reitera seu compromisso de atuação efetiva para a prevenção e o combate à pandemia de COVID-19, bem como com a essencialidade das atividades educacionais, ressaltando que o regramento estabelecido pelo Decreto nº 55.852, de 22 de abril de 2021, cumpre a decisão judicial, impedindo aulas presenciais nas situações extremadas em que há Bandeira Preta Cogente, conferindo à educação, no mínimo, a possibilidade de funcionamento quando às demais atividades for permitida a aplicação das normas da Bandeira Vermelha em razão da cogestão, sempre com a estrita observância de rigorosos requisitos.

Desse modo, diante do dever de transparência e lealdade processual, informa-se que, diante da autonomia inerente ao exercício do Poder Executivo e da evolução necessária das normas sanitárias expedidas pelo Estado no combate à pandemia de COVID-19, restou expedido o Decreto nº 55.852, de 22 de abril de 2021, o qual está em perfeita consonância com a *ratio* da decisão proferida pelo Eminentíssimo Desembargador Relator ao negar o efeito suspensivo no presente agravo de instrumento, postulando-se que o acórdão a ser proferido por esta Colenda Câmara Cível contemple as medidas e dados mais atuais, visto que o objeto do presente processo consiste em um complexo fático-normativo dinâmico e continuado.

Por fim, reitera-se o pedido de provimento do agravo ou, no mínimo, diante da possibilidade de parcial provimento, seja expressamente delimitada a amplitude da decisão recorrida para ressaltar a liberdade de gestão do Sistema de Distanciamento



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Controlado pelo Poder Executivo, inclusive o de evolução dos conceitos nele empregados, em especial o de Bandeira Preta, que, pela dinâmica das relações, pode sofrer evoluções.

Porto Alegre, 23 de abril de 2021.

EDUARDO CUNHA DA COSTA,
Procurador-Geral do Estado.

THIAGO JOSUÉ BEN,
Procurador-Geral Adjunto, em exercício.

Guilherme de Souza Fallavena,
Procurador do Estado.

John de Lima Fraga Júnior,
Procurador do Estado.

Aline Frare Armorst,
Procuradora do Estado.

Lourenço Floriani Orlandini,
Procurador do Estado.