

IX Seminário de Pesquisas FESPSP - “Desafios da pandemia: agenda para as Ciências Sociais Aplicadas”.

De 09 a 13 de novembro de 2020

GT 19 - Duas Verdades e Mitos: Trabalho Remoto & Qualidade de Vida.

Teletrabalho de Professores da Rede Pública do Distrito Federal: Análise da implementação desta política pública no contexto da pandemia da Covid-19

Heverson Nogueira Santos¹, Instituto Federal de Brasília

Wellington B. Moura², Instituto Federal de Brasília

Resumo

O presente artigo tem por objetivo analisar o processo de implementação do trabalho remoto feito por professores da rede pública de ensino do Distrito Federal (DF). Levamos em conta: (1) o cenário que a pandemia da COVID-19 criou; (2) que o teletrabalho de professores resulta em Educação à Distância e, por isso, aquele carrega as demandas e problemáticas desta forma de ensino, (3) que a educação pública deve se pautar por toda uma legislação federal que regulamenta, dias letivos, carga horária, modalidades de ensino, *etc*; (4) que por se tratar do setor público, precisamos analisar as políticas públicas proposta e implementadas ou não. Deste modo, a metodologia será exploratória e a pesquisa será bibliográfica e documental. Assim, pretendemos avaliar o tipo de dificuldade que está unidade da federação enfrenta quanto ao trabalho remoto de profissionais de educação, já que partimos da premissa que a situação gerada pela pandemia da COVID-19 impossibilitou o planejamento adequando fazendo com que o processo de implementação tivesse que lidar com escassez de informação à tempo o que aliado a problemas estruturais pré-existentes se revelou um grande desafio.

Palavras Chaves: Educação à Distância; Teletrabalho; COVID-19; Políticas Públicas.

¹ Mestre em Música (UnB), Bacharel e Licenciado em Letras Português (UNB), Formando do Curso de Tecnólogo em Gestão Pública (IFB). E-mail: heversonogueira@gmail.com

² Bacharel em Secretariado Executivo (IESB), Formando do Curso de Tecnólogo em Gestão Pública (IFB). E-mail: wellington.bmoura@gmail.com

A PANDEMIA DA COVID-19

Conforme a Folha Informativa COVID-19 do escritório da Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS) e da Organização Mundial de Saúde (OMS) no Brasil, temos o seguinte resumo sobre a situação sanitária que enfrentamos: em janeiro, a COVID-19 foi declarada uma Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional; em março, foi declarada uma pandemia causada pelo mesmo vírus; em 14 de dezembro foram confirmados 71.051.805 casos da doença e 1.608.648 óbitos em todo o mundo; o continente americano contribui com 29.467.378 casos e 780.904 óbitos.

Deste modo, podemos considerar que a pandemia de COVID-19 se apresenta como um problema público por conta de alguns fatores: primeiramente, há a questão da alta transmissibilidade do vírus, apesar da baixa letalidade, que pode levar a um eventual colapso dos sistemas de saúde; como resposta à essa situação, temos medidas de distanciamento social, isolamento, quarentena chegando ao *lockdown* que podem levar uma situação econômica de recessão.

Distanciamento social implica em pessoas manterem-se afastadas uma das outras. O Ministério da Saúde recomenda a distância de 2 metros como sendo segura, pois gotículas expelidas no ato da fala não alcançariam outros indivíduos ao redor. Apesar de se tratar de uma ação voluntária, a necessidade higiênica do distanciamento social justifica medidas como o fechamento ou a restrição de acesso a bares, restaurantes, shoppings, cinemas, escolas, universidades e outros ambientes onde pessoas não consigam manter uma distância segura. Cabe ressaltar que o distanciamento é uma medida preventiva, pois é feito sem ter a comprovação de que os frequentadores de tais ambientes estejam infectados.

Isolamento social é uma medida tomada após feita de exame clínico que confirma a presença da enfermidade ou a sua suspeita. O indivíduo deve ficar isolado em casa, hospital ou outro lugar, a fim de não propagar a doença. O Ministério da Saúde recomenda 14 dias de isolamento neste caso, podendo ser estendido. O isolamento pode ocorrer, ainda, de forma vertical que é quando ele se dirige à determinados grupos mais vulneráveis à doença como idosos, grávidas e outros; ou de forma horizontal quando toda a população deve fazer excetuando-se profissionais de funções tidas por essenciais neste contexto como médicos, por exemplo.

Quarentena é uma ação de governo que visa a manutenção dos serviços de saúde devendo ser editada por secretários de saúde, tendo duração de 40 dias e prevendo responsabilização pelo seu não cumprimento, conforme a portaria 356, de 11 de março de 2020, expedida pelo Ministério da Saúde.

Lockdown também é uma ação de governo que coercitivamente interrompe o fluxo de pessoas. É uma medida extrema pois interrompe a atividade econômica do Estado.

A adoção dessas medidas, como já observado, afeta o mundo do trabalho como um todo. Em relação ao local de trabalho, a OPAS esclarece que:

[...] as decisões referentes ao fechamento ou reabertura de locais de trabalho e à suspensão ou redução de atividades devem ser tomadas à luz da avaliação de riscos, da capacidade de implementar medidas preventivas e das recomendações das autoridades nacionais para ajuste das medidas sociais e de saúde pública no contexto da COVID-19. (OPAS, 2020)

As medidas usadas para barrar a transmissão do vírus envolvem a higienização das mãos com álcool ou sabão, higienização respiratória (uso de máscara), distanciamento de pelo menos 1 metro, limpeza e desinfecção de ambientes, em caso de contágio recomenda-se isolamento social ou quarentena.

Em relação ao risco referente aos locais de trabalho, pode ser feita a seguinte avaliação: há locais com baixo, médio e alto risco. A gradação do risco leva em conta a frequência com que determinada atividade laboral tem contato com o público e a possibilidade de este público estar infectado.

Assim, são ocupações com Baixo Risco:

[...] empregos ou tarefas sem contato frequente e próximo com o público em geral e outros colegas de trabalho, visitantes, clientes ou usuários, ou empregados terceirizados, e que não exigem contato com pessoas sabidamente infectadas ou suspeitas de estarem infectadas com COVID-19. Os trabalhadores dessa categoria têm um contato profissional mínimo com o público e com outros colegas de trabalho. (OPAS, 2020, p. 1)

São ocupações com risco médio de exposição:

[...] empregos ou tarefas com contato próximo e frequente com o público em geral, ou com outros colegas de trabalho, visitantes, clientes ou usuários, ou empregados terceirizados, mas que não exigem contato com pessoas sabidamente infectadas ou suspeitas de estarem infectadas com COVID-19. Nas áreas em que continuam a ser relatados casos de COVID-19, esse nível de risco pode se aplicar a trabalhadores que tenham contato ocupacional frequente e próximo com o público em geral, visitantes ou clientes em ambientes de trabalho de alta densidade populacional (por exemplo,

mercados de alimentos, estações de ônibus, transporte público e outras atividades de trabalho em que seja difícil manter o distanciamento físico de pelo menos 1 metro) ou tarefas que exijam contato próximo e frequente entre colegas de trabalho. Nas áreas sem transmissão comunitária da COVID-19, esse cenário pode incluir contato frequente com pessoas que retornam de áreas com transmissão comunitária. (Idem)

São ocupações com risco alto de exposição:

[...] empregos ou tarefas com alto potencial de contato próximo com pessoas sabidamente infectadas ou suspeitas de ter COVID-19, bem como contato com objetos e superfícies possivelmente contaminados pelo vírus. (Idem)

Podemos localizar a ocupação do professor como de risco médio, pois há contato com toda uma comunidade escolar que envolve alunos, professores, funcionários, pais e membros da comunidade, não sendo possível precisar quem pode ou não estar acometido da doença. No caso do Distrito Federal a relação entre a localização geográfica da escola e a comunidade escolar atendida ensejam a mesma situação de risco porque essas não precisam estar da mesma Região Administrativa, por exemplo escolas situadas na Região Administrativa do Guará podem atender alunos da Região Administrativa do SCIA (Setor Complementar de Indústria e Abastecimento) e Cidade Estrutural, uma vez que ambas pertencem a mesma Regional de Ensino. Logo, ainda que haja uma baixa notificação de casos em uma das Regiões, pode não haver na outra.

Neste contexto, o teletrabalho desponta como alternativa para situação de médio risco, já que, podemos entender que há baixo risco de infecção por trabalhadores que não precisam interagir com outras pessoas, nem de lugares específicos para trabalhar, como programadores e que há alto risco de infecção por parte de profissionais de saúde que, por serem essenciais nessa situação, mantem contato com pessoas sabidamente infectadas. Igualmente, o teletrabalho é uma forma de se evitar um colapso do sistema de saúde e manter alguma atividade econômica.

TELETRABALHO E ENSINO À DISTÂNCIA

O teletrabalho é definido na Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) da seguinte forma:

Art. 75-B. Considera-se teletrabalho a prestação de serviços preponderantemente fora das dependências do empregador, com a utilização

de tecnologias de informação e de comunicação que, por sua natureza, não se constituam como trabalho externo.

Parágrafo único. O comparecimento às dependências do empregador para a realização de atividades específicas que exijam a presença do empregado no estabelecimento não descaracteriza o regime de teletrabalho. (CLT, 2017, p. 29)

Esta definição entre na lei a partir da Reforma Trabalhista (Lei 13467 de 2017). Antes disso, essa forma de trabalhar não possuía regulamentação o que gerava insegurança jurídica por parte de contratantes e contratados.

Aprofundando na definição percebemos que a distância em relação ao local de trabalho é fator determinante do caráter deste tipo de atividade laboral, mas isso se firma a partir do uso de tecnologias de informação e comunicação. De outro modo poderemos cair em outras modalidades de trabalho, como o externo que é aquele executado, por exemplo, por *office boys*, oficiais de justiça, agentes de polícia e outros, isto é, não demandando recursos tecnológicos de comunicação para a execução do trabalho que se dá fora do “escritório”.

Por fim, cabe apresentar duas situações problemáticas que encontramos na regulamentação do teletrabalho.

Primeiramente, lei não especifica quem deve arcar com o ônus da atividade neste caso:

Art. 75-D. As disposições relativas à responsabilidade pela aquisição, manutenção ou fornecimento dos equipamentos tecnológicos e da infraestrutura necessária e adequada à prestação do trabalho remoto, bem como ao reembolso de despesas arcadas pelo empregado, serão previstas em contrato escrito. (Ibidem, p. 29)

O outro ponto diz respeito a sua abrangência:

Art. 7º Os preceitos constantes da presente Consolidação, salvo quando for em cada caso, expressamente determinado em contrário, não se aplicam:

a) aos empregados domésticos, assim considerados, de um modo geral, os que prestam serviços de natureza não econômica à pessoa ou à família, no âmbito residencial destas;

b) aos trabalhadores rurais, assim considerados aqueles que, exercendo funções diretamente ligadas à agricultura e à pecuária, não sejam empregados em atividades que, pelos métodos de execução dos respectivos trabalhos ou pela finalidade de suas operações, se classifiquem como industriais ou comerciais;

c) aos funcionários públicos da União, dos Estados e dos Municípios e aos respectivos extranumerários em serviço nas próprias repartições;

d) aos servidores de autarquias paraestatais, desde que sujeitos a regime próprio de proteção ao trabalho que lhes assegure situação análoga à dos funcionários públicos. (Ibidem, p. 19) [grifo nosso]

Ou seja, no caso pontual desta pesquisa, o que a CLT nos apresenta serve como marco conceitual, mas não possui a força vinculante do princípio da legalidade. Logo, a administração pública encontra-se na mesma situação de insegurança que a iniciativa privada se encontrava antes da reforma, no que diz respeito a este tópico.

É nesse sentido que o Senador Fabiano Cotardo apresentou o Projeto de Lei nº 3512, de 2020 que se encontra parado no plenário do Senado desde de junho e que:

Obriga o empregador a fornecer e manter os equipamentos e a infraestrutura necessária e adequada à prestação do trabalho em regime de teletrabalho, ressalvado o disposto em acordo coletivo, bem como a reembolsar o empregado pelas despesas de energia elétrica, telefonia e internet. Torna os empregados em regime de teletrabalho sujeitos às normas relativas à jornada de trabalho dos trabalhadores em geral (PL 3512, 2020)

O Projeto de Lei visa resolver o um ônus que o trabalhador poderia ter, levando em conta que a tendência no pós-pandemia é de popularização dessa forma de trabalho. Contudo, deixa a administração pública à deriva dependendo de regulamentação, ou aplicação por analogia deste dispositivo – se ele for votado e aprovado.

Quanto à Educação à Distância (EAD), entendemos que está é a forma como profissionais de educação fazem teletrabalho, por isso iremos conceitua-la, a fim de confirmar ou não está hipótese.

Do pondo de vista legal, o Decreto 5622 de 19 de dezembro de 2005 atualiza a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) para conceituar EAD como:

[...] modalidade educacional na qual a mediação didático-pedagógica nos processos de ensino e aprendizagem ocorre com a utilização de meios e tecnologias de informação e comunicação, com estudantes e professores desenvolvendo atividades educativas em lugares ou tempos diversos.

§ 1o A Educação a Distância organiza-se segundo metodologia, gestão e avaliação peculiares, para as quais deverá estar prevista a obrigatoriedade de momentos presenciais para:

I – avaliações de estudantes;

II – estágios obrigatórios, quando previstos na legislação pertinente;

III – defesa de trabalhos de conclusão de curso, quando previstos na legislação pertinente e

IV – atividades relacionadas a laboratórios de ensino, quando for o caso.
(DECRETO 5622, 2005)

ALVES (2011) apresenta o conceito de forma interessante no seu artigo *Educação à distância: conceitos e história no Brasil e no mundo*. Nele, ela faz uma revisão de literatura na qual o conceito de EAD é apresentado a partir de suas características de forma, metodologia, ação do professor, separação física entre professor e aluno, separação e uso de tecnologia.

Basicamente, a forma diz respeito ao autodidatismo que esse modelo demanda dos alunos; a metodologia, ao uso de meios de comunicação; a ação do professor deve ser feita longe dos alunos; a separação física é o que diferencia esta modalidade da presencial; quanto à separação e uso de tecnologia, diz a autora, parafraseando CHAVES (1999):

A Educação a Distância, no sentido fundamental da expressão, é o ensino que ocorre quando o ensinante e o aprendente estão separados (no tempo ou no espaço). No sentido que a expressão assume hoje, enfatiza-se mais a distância no espaço e propõe-se que ela seja contornada através do uso de tecnologias de telecomunicação e de transmissão de dados, voz e imagens (incluindo dinâmicas, isto é, televisão ou vídeo). Não é preciso ressaltar que todas essas tecnologias, hoje, convergem para o computador. (ALVES, 2011, p. 3)

Conceitualmente, podemos observar que teletrabalho e educação a distância se assemelham e que a aproximação dos dois para entender que o teletrabalho de professores se concretiza na EAD não é uma extrapolação argumentativa, já que distância e uso de tecnologias de informação e comunicação são basilares nos dois casos.

Assim, podemos entender, igualmente, que os problemas referentes ao teletrabalho de professores serão os mesmos apresentados pela a EAD.

O Ensino à Distância só se concretiza quando professor e aluno conseguem interagir nas condições apresentadas acima. Levando em conta a situação de desigualdade social que afeta o país, se faz necessário um uso amplo de recursos tecnológicos para permitir tal interação, já que é provável que *laptops*, *notebooks*, computadores, *smartphones*, pacotes de *internet* e outros não façam parte da realidade de docentes e discentes. Deste modo, a EAD deve contar com uso de correspondência, rádio, TV, vídeo conferência e plataformas on-line, ou seja, de todo o tipo de recurso de comunicação disponível, pois de outro modo corre-se o risco de não atender aos alunos em sua totalidade e de limitar a ação de professores.

A capacitação de professores e alunos para o uso de recursos tecnológicos, também é imprescindível, pois o acesso e o manejo das tecnologias afeta o processo de ensino e aprendizagem.

A problemática que se apresenta aqui é o da infraestrutura demandada para a implementação eficiente do ensino à distância, a capacitação das pessoas envolvidas no processo e quem vai arcar com isso.

LEGISLAÇÃO EDUCACIONAL

Como a pandemia afeta o bom desenvolvimento do ano letivo é preciso ver o que há de regulamentação sobre isso e como ela é afetada pelas medidas de distanciamento social e quarentena.

Carga horária, dias letivos e processos avaliativos são os principais afetados neste contexto, logo, é interessante observar o que a Lei de Diretrizes e Bases da Educação apresenta de regulamentação sobre isso.

Inicialmente, temos que:

Art. 12. Os estabelecimentos de ensino, respeitadas as normas comuns e as do seu sistema de ensino, terão a incumbência de:

[...]

III - assegurar o cumprimento dos dias letivos e horas-aula estabelecidas;

Art. 13. Os docentes incumbir-se-ão de:

[...]

IV - estabelecer estratégias de recuperação para os alunos de menor rendimento;

V - ministrar os dias letivos e horas-aula estabelecidos, além de participar integralmente dos períodos dedicados ao planejamento, à avaliação e ao desenvolvimento profissional; (LDB, 1996)

A LDB é irredutível quanto ao cumprimento de carga horária e dias letivos e estabelece cabe aos professores a estratégia de recuperação. Quanto a este ponto, cabe salientar que no atual contexto o processo avaliativo se apresenta como um grande problema, pois ele não vai depender apenas do uso adequado de métodos de avaliação e da cognição dos discentes, mas também de acessibilidade e expertise no uso de tecnologias. Isso torna qualquer avaliação temerária, uma vez que não é

possível precisar com certeza a curva de aprendizagem de um aluno, pois os mais variados motivos podem interferir na sua produção, por exemplo, o seu nível de letramento para entender comandos de exercícios, ou navegar em plataformas de ensino on-line.

Finalmente, a LDB estabelece a seguinte carga horária e dias letivos para a Educação Básica:

Art. 24. A educação básica, nos níveis fundamental e médio, será organizada de acordo com as seguintes regras comuns:

I - a carga horária mínima anual será de oitocentas horas para o ensino fundamental e para o ensino médio, distribuídas por um mínimo de duzentos dias de efetivo trabalho escolar, excluído o tempo reservado aos exames finais, quando houver; (Ibidem, 1996)

É notório que isso é inviável porque as medidas de distanciamento social, isolamento, quarentena e *lockdown* mais cedo ou mais tarde iriam interromper o fluxo das aulas sem permitir se quer a possibilidade de atividades de reposição (pensando no modo como isso tradicionalmente é feito que é uso de sábados letivos e feriados).

Deste modo, o problema que se apresenta aqui é a necessidade de revisão desses institutos.

Nesse sentido a Lei 14040³, de 18 de agosto de 2020 estabelece, entre outras coisas, que os 200 dias letivos não precisam ser atendidos, se a carga horária for atendida e que as medidas necessárias para isso devem ser tomadas, como a reestruturação de calendário escolar. Igualmente, que pode haver o “ciclo” 2020/2021.

Art. 2º Os estabelecimentos de ensino de educação básica, observadas as diretrizes nacionais editadas pelo CNE, a Base Nacional Comum Curricular (BNCC) e as normas a serem editadas pelos respectivos sistemas de ensino, ficam dispensados, em caráter excepcional:

[...]

II – no ensino fundamental e no ensino médio, da obrigatoriedade de observância do mínimo de dias de efetivo trabalho escolar, nos termos do inciso I do caput e do § 1º do art. 24 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, desde que cumprida a carga horária mínima anual estabelecida nos referidos dispositivos, sem prejuízo da qualidade do ensino e da garantia dos direitos e objetivos de aprendizagem, observado o disposto no § 3º deste artigo.

§ 1º A dispensa de que trata o **caput** deste artigo aplicar-se-á ao ano letivo afetado pelo estado de calamidade pública referido no art. 1º desta Lei.

³ Medida Provisória 934, de 1º de abri.

§ 2º A reorganização do calendário escolar do ano letivo afetado pelo estado de calamidade pública referido no art. 1º desta Lei obedecerá aos princípios dispostos no art. 206 da Constituição Federal, notadamente a igualdade de condições para o acesso e a permanência nas escolas, e contará com a participação das comunidades escolares para sua definição.

§ 3º Para o cumprimento dos objetivos de aprendizagem e desenvolvimento, a integralização da carga horária mínima do ano letivo afetado pelo estado de calamidade pública referido no art. 1º desta Lei poderá ser feita no ano subsequente, inclusive por meio da adoção de um **continuum** de 2 (duas) séries ou anos escolares, observadas as diretrizes nacionais editadas pelo CNE, a BNCC e as normas dos respectivos sistemas de ensino.

§ 4º A critério dos sistemas de ensino, no ano letivo afetado pelo estado de calamidade pública referido no art. 1º desta Lei, poderão ser desenvolvidas atividades pedagógicas não presenciais:

[...]

II – no ensino fundamental e no ensino médio, vinculadas aos conteúdos curriculares de cada etapa e modalidade, inclusive por meio do uso de tecnologias da informação e comunicação, cujo cômputo, para efeitos de integralização da carga horária mínima anual, obedecerá a critérios objetivos estabelecidos pelo CNE. (Ibidem, 1996)

Cabe notar que o problema levantado no tópico anterior, quando falávamos de EAD, não é negligenciado na lei, inclusive, é abordado já propondo os responsáveis pela sua gestão, que seriam os sistemas estaduais, municipais e distrital de ensino:

§ 5º Os sistemas de ensino que optarem por adotar atividades pedagógicas não presenciais como parte do cumprimento da carga horária anual deverão assegurar em suas normas que os alunos e os professores tenham acesso aos meios necessários para a realização dessas atividades. (Ibidem, 1996)

POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS, DURANTE A PANDEMIA, NO DISTRITO FEDERAL

Antes de começar propriamente analisando a implementação da política pública do teletrabalho na educação básica pública do Distrito Federal, iremos definir o tema, para desse modo termos bem traçados os caminhos que vamos percorrer na análise.

RUA (1998), no artigo *Análise de políticas públicas: tópicos selecionados*, definiu primeiramente política antes de partir para a política pública. Ela entende a política como uma das formas pacíficas que o Estado possui para resolver os seus conflitos – a outra seria a coerção.

Ela se torna pública quando pressupõe planejamento estratégico, por exemplo, um Plano Plurianual que defina projetos, ou, em outras palavras, a agenda do governo

e o modo como ela será implementada na vigência do plano. Logo, a ação do Estado é o que gera e confere existência à política pública o que não se confunde com a atividade política que é a ação a partir do interesse de quem governa, ou toma as decisões.

Como essa forma de pensar pressupõem uma gestão estatal em nível estratégico aliada à preferência do tomador de decisões, a fim de equilibrar demandas de atores políticos⁴, ela acaba se revelando inviável no contexto do nosso estudo, pois não há no atual governo um projeto de combate à pandemia estruturado de tal forma que possamos pressupor gestão estratégica, o mesmo se aplica ao Distrito Federal. Encontramos, isso sim, um misto de medidas paliativas que flertam com demagogia, irresponsabilidade, negacionismo científico, falseamento e negação de dados além de outras condutas que contribuem para as estatísticas que temos no Brasil e no DF referente à óbitos e casos da doença.

SECCHI (2014) - no seu livro *Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos* - entende que as políticas públicas visam tratar e resolver problemas públicos tidos como relevantes. Isso pode se dar de forma ativa ou passiva.

Apesar desse esboço de definição, o autor considera que a literatura não consegue definir bem o que é ou caracterizar uma política pública. Ele consente com esse pensamento e apresenta essa problemática a partir da forma como os autores responde a três perguntas:

1. “Políticas públicas são elaboradas exclusivamente por atores estatais? Ou também por atores não estatais?”
2. “Políticas públicas também se referem à omissão ou à negligência?”
3. “Apenas diretrizes estruturantes (de nível estratégico) são políticas públicas? Ou diretrizes mais operacionais também podem ser consideradas políticas públicas?”

A primeira pergunta abarca dois tipos de abordagens - entre elas a que foi feita por RUA e apresentada acima -: Estadista ou estadocêntrica (state-centered policy-making); multicêntrica ou policêntrica (policy networks).

⁴ Nesta forma de pensar, são todos aqueles que tem algo a perder ou a ganhar com a implementação de uma política pública.

Como o Estado existe para trazer equilíbrio para a sociedade, no sentido de promover desenvolvimento econômico e social reduzindo desigualdades, é natural que se pense que as políticas públicas são uma prerrogativa exclusiva desse mesmo Estado, já que elas são o modo como o esse ente cumpre ou efetiva a sua razão ser. Contudo, quando pensamos em paradigmas de gestão do estado, percebemos que as ideias envolvidas num paradigma gerencial relativizam a exclusividade de outrora, já que o Estado não pode resolver todos os problemas e faz-se necessária a participação cidadã. Assim a política pública pode ser feita por meio de órgãos que não se incluem na burocracia estatal. A tecnologia social e o marketing social são boas formas de se exemplificar isso.

A segunda pergunta entende que mesmo a inação do Estado pode ser considerada uma política pública, já que é fruto de decisão política.

Um dos fundamentos desse pensamento encontra-se na crítica de Bacharach e Baratz quanto ao Pluralismo. O Pluralismo entende que grupos participam das decisões políticas ao fazerem pressão pelo atendimento de seus interesses (passagem do Estado das Coisas para o Problema Político), logo não haveria a possibilidade de uma Elite governante fazer o que quisesse. A crítica dos autores se baseia no fato de alguns grupos se beneficiarem do *status quo*, ou seja, da estrutura existente, conseguindo com isso que aquilo que não lhe favorece seja deixado de lado, ou “não decidido” (mantendo o Estado das Coisas).

Aqui pode haver alguma confusão entre política pública e política de governo.

A terceira pergunta tenta problematizar a hierarquia dentro de um planejamento estratégico de modo a entender onde a política pública se insere aí.

No caso brasileiro devemos levar em conta a estrutura do Estado (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) que permite que políticas públicas sejam criadas e implementadas em vários níveis, abrangências e competências.

A forma como SECCHI coloca a questão da política pública nos parece a mais adequada para abordar o nosso tema, já que podemos considerar como política pública as ações tomadas para resolver um problema público, mesmo que essas aconteçam em nível operacional.

Como já vimos as medidas tomadas no nível federal e que estavam implicadas no nosso tema de estudo, passaremos diretamente para as ações do Governo do Distrito Federal.

Antes de apresentar a política pública propriamente dita, faremos um pequeno resumo de como a situação se desenvolveu até termos a política.

Entre os meses de março e abril alguns decretos foram editados suspendendo as aulas, primeiramente por prazos curtos e depois por períodos mais longos. Inicialmente a suspensão ocorreu somente na rede pública passando a atingir depois rede privada, faculdades e universidades. Finalmente, houve flexibilização permitindo o retorno às aulas caso fosse seguidas recomendações de higiene⁵. Uma nota técnica foi expedida pontuando o protocolo a se seguir, tal nota se pautou pelas práticas propostas por documentos feitos pela Unesco e Unicef.

O teletrabalho seguiu a mesma lógica, ele ficou restrito a um pequeno grupo de servidores até que se expandiu para todos os profissionais do Governo do Distrito⁶ Federal. A partir do Parecer nº 33 do Conselho de Educação do DF, de 26 de março, é que foi autorizada que as escolas da rede pública e privada retomem as suas atividades administrativas, pedagógicas e o cumprimento de carga horária obrigatória a partir do uso de TICs. Tal parecer é ratificado pela Nota Técnica 01/2020 da Promotoria de Justiça e Defesa da Educação (PROEDUC), de 02 de abril.

A política pública começa a sua implementação apenas em 29 de maio com a publicação da Portaria 129 que institui o Programa Escola em Casa DF. Cabe salientar que no dia 21 de maio foi editada uma Recomendação nº 4 do PROEDUC que recomendava que o governador determinasse o retorno imediato e presencial dos professores da rede pública, uma vez que as aulas ainda não haviam sido retomadas com o uso de TICs mesmo após o Parecer nº 33 e a Nota Técnica 01.

A portaria citada propôs as seguintes ações:

Art. 1º Fica instituído o Programa Escola em Casa DF com o objetivo de ofertar conteúdos pedagógicos de forma remota aos estudantes da rede pública de ensino do Distrito Federal.

⁵ Todos eles foram se substituindo até chegar ao Decreto 40.939, de 02 de julho de 2020, que vigora até o fechamento deste artigo.

⁶ Decreto 40. 546, de 20 de março de 2020

[...]

Art. 3º O Programa Escola em Casa DF tem como eixos de atuação:

I – Eixo Pedagógico:

- a) a disponibilização de aulas televisionadas para todos os estudantes da Educação Básica da rede pública de ensino do Distrito Federal;
- b) a disponibilização de plataforma pedagógica para uso de estudantes e profissionais da educação como meio de sala de aula virtual;
- c) a disponibilização de material pedagógico físico (impresso, livro didático) aos estudantes da rede pública de ensino que não tenham acesso à plataforma;
- d) a oferta de formação continuada aos profissionais da educação para uso da plataforma pedagógica e metodologia de ensino-aprendizagem à distância;
- e) a utilização de canais de comunicação telefônicos para atendimento remoto aos estudantes, prioritariamente, e aos demais membros da comunidade escolar;
- f) a adequação do Currículo em Movimento para os diferentes componentes curriculares e anos/séries ajustando os objetivos de aprendizagens às horas/dias letivos compreendidos no ano letivo de 2020.

II – Eixo Gestão de Pessoas:

- a) a adequação da carga horária e forma de atuação dos profissionais da educação no espaço escolar e no trabalho remoto;
- b) a elaboração de documentos norteadores visando o acolhimento dos profissionais da educação nesse período de atividades remotas;
- c) o levantamento dos profissionais em grupos de risco.

III – Eixo Tecnologias da Informação e Comunicação – TICs:

- a) a disponibilização de meios para que os estudantes tenham acesso às plataformas pedagógicas e às teleaulas;
- b) os suportes das plataformas pedagógicas e do sítio do programa <https://escolaemcasa.se.df.gov.br>;
- c) as adequações nos sistemas de informação existentes para os registros dos acessos remotos, tanto dos estudantes, quanto dos profissionais da educação.

Art. 4º A Secretaria de Estado de Educação realizará o monitoramento do programa Escola em Casa DF por meio dos acessos às plataformas pedagógicas, bem como pela entrega dos materiais impressos aos estudantes (PORTARIA nº 129, 2020)

A política pública provavelmente considerou a exclusão digital no DF e a presença de televisores nos domicílios, por isso usou a sala de aula virtual e o material impresso como formas acessórias às aulas televisionadas. A iniciativa foi bem pensada já que evitou esbarrar na problemática da EAD que pontuamos anteriormente. Haveria com isso uma uniformização dos conteúdos, ocorrendo

distinção somente nos materiais de apoio e atividades que seriam produzidas pelos professores com base nas aulas transmitidas.

Contudo, as aulas televisionadas acabaram não se mantendo, pois não houve acordo nas negociações com canais de TV, some-se a isso a inexistência de uma TV pública distrital.

As aulas virtuais se tornaram o principal veículo para a manutenção das aulas juntamente com as atividades impressas. Assim, foi preciso rever a estratégia e se focar em fornecimento de pacotes de internet para professores e alunos, além de garantir que as famílias não precisassem se deslocar até as escolas para buscar os materiais impressos. Isso só aconteceu em meados de setembro, já que precisou, antes, de chamamento público de operadoras de telefonia e autorização do uso de recursos do Programa de Descentralização Financeira e Orçamentária (PDAF)⁷

As demais medidas propostas foram implementadas.

CONSIDERAÇÕES

A pandemia da Covid-19 colocou a prova a capacidade de gestão de risco do Estado bem como dos seus gestores. O colapso do sistema de saúde se apresentou como realidade por algumas vezes no país de formas pontual em alguns entes federativos. A demanda de medidas de distanciamento social, quarentena e *lockdown* acabaram afetando o mundo do trabalho.

Nesse contexto o teletrabalho despontou como saída para manutenção da atividade laboral principalmente no setor público, especialmente em atividades mais burocráticas. É esperado que essa mudança no modo de trabalhar não desapareça com um eventual controle da pandemia num futuro próximo, mas que sejam incorporadas, mesmo porque as questões de regulamentação, logística e treinamento de pessoal já estão sendo problematizadas e as ações para a sua implementação eficaz estão sendo tomadas.

⁷ <https://www.agenciabrasilia.df.gov.br/2020/09/16/internet-gratuita-para-aluno-e-professor-comeca-a-ser-liberada/>

No caso do setor educacional, o Distrito Federal tem a oportunidade de implementar melhor o Programa Escola em Casa DF, a partir de sua avaliação. A extinção da política pública não é recomendada, pois a rede conseguiu ser toda integrada a partir do uso institucional do *Google Classroom*, há uma grande quantidade de materiais didáticos produzidos por professores de toda a rede, há alguma expertise de docentes e discentes para o uso da ferramenta educacional e até contrato para pacote de dados. Houve um passo para incluir as escolas do DF numa realidade contemporânea, na qual o uso de tecnologia é uma realidade.

REFERÊNCIAS

ALVES, Lucineia. Educação à distância: conceitos e história no Brasil e no mundo. In: **Revista Brasileira de Ensino e Aprendizagem Aberta e a Distância**. Disponível em: <http://seer.abed.net.br/index.php/RBAAD/issue/view/13> Acesso em 25 de setembro

BRASIL. **Lei 14.040, de 18 de agosto de 2020**. Estabelece normas educacionais excepcionais a serem adotadas durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020; e altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Lei/L14040.htm Acesso em: 25 de setembro de 2020.

_____. **Lei 9394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm Acesso em: 25 de setembro de 2020.

_____. **Lei 13.467, de 13 de julho de 2017**. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e as Leis nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13467.htm#art1 Acesso em: 25 de setembro de 2020.

_____. **Decreto-Lei nº 5452, de 1º de maio de 1943**. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452compilado.htm Acesso em: 25 de setembro de 2020.

_____. Ministério da Saúde. **Portaria nº 356, de 11 março de 2020**. Dispõe sobre a regulamentação e operacionalização do disposto na Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, que estabelece as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (COVID-19). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Portaria/PRT/Portaria%20n%C2%BA%20356-20-MS.htm Acesso em: 25 de setembro de 2020.

DISTRITO FEDERAL. **Decreto nº 40.939, de 02 de julho de 2020**. Dispõe sobre as

medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus e dá outras providências. Disponível em: http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/5bfb368868304acb9d085094acb909dd/exec_de_c_40939_2020.html#capVI_art15 Acesso em: 25 de setembro de 2020.

_____. **Decreto 40. 546, de 20 de março de 2020.** Dispõe sobre o teletrabalho, em caráter excepcional e provisório, para os órgãos da administração pública direta, indireta, autárquica e fundacional do Distrito Federal, a partir de 23 de março de 2020, como medida necessária à continuidade do funcionamento da administração pública distrital, em virtude da atual situação de emergência em saúde pública e pandemia declarada pela Organização Mundial de Saúde (OMS), em decorrência do coronavírus (COVID-19), e dá outras providências. Disponível em: http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/718c07388b104d7e9666e367f0b5acc7/Decreto_40526_17_03_2020.html Acesso em: 25 de setembro de 2020.

_____. Conselho de Educação do Distrito Federal. **Parecer nº 33, de 26 de março de 2020.** Determina às instituições educacionais das redes de ensino pública e privada do Sistema de Ensino do Distrito Federal no sentido de ajustar suas organizações pedagógica, administrativa e calendário escolar, optando por atividades indiretas, inclusive. Disponível em: http://www.educacao.df.gov.br/wp-content/uploads/2020/04/parecer_conselho_educacao_24.03.pdf Acesso em: 25 de setembro de 2020.

_____. Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. Promotoria de Justiça e Defesa da Educação. **Nota Técnica nº 001/2020-Proeduc.** Nota técnica com o posicionamento favorável ao parecer do Conselho de Educação do DF que autorizou o uso de tecnologias de informação e comunicação (TCIs) para a realização de atividades pedagógicas nas redes de ensino pública e privada de educação básica do DF enquanto durar a suspensão das aulas como medida de enfrentamento à Covid-19. Disponível em: https://mpdft.mp.br/portal/pdf/unidades/promotorias/proeduc/notas_tecnicas/Nota_tecnica_Proeduc_001_2020.pdf Acesso em: 25 de setembro de 2020

_____. Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. Promotoria de Justiça e Defesa da Educação. **Recomendação nº 004/2020-Proeduc.** Política Pública. Saúde e Educação. Situação de Emergência de saúde para enfrentamento do novo coronavírus. Restabelecimento do exercício do direito educacional. Parecer CEDF nº 33/2020. Possibilidade de atividades pedagógicas por meio de tecnologias de informação e comunicação TICs em cumprimento à carga horária obrigatória na educação básica. Continuidade do serviço público educacional de natureza essencial. Regime de teletrabalho dos servidores públicos no DF. Decreto nº 40.546, de 20/03/2020. Disponível em: https://www.mpdft.mp.br/portal/pdf/recomendacoes/proeduc/Recomendacao_04_2020_Proeduc.pdf Acesso em: 25 de setembro de 2020

_____. **Portaria nº 129, de 29 de maio de 2020.** Institui o Programa Escola em Casa DF. Disponível em: http://www.educacao.df.gov.br/wp-content/uploads/2020/06/portaria_129_mai_2020.pdf Acesso em: 25 de setembro de 2020

ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DE SAÚDE. **Considerações sobre saúde pública e medidas sociais no local de trabalho no contexto da COVID-19**: Anexo de Considerações sobre o ajuste de medidas de saúde pública e sociais no contexto da COVID-19. Disponível em: https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/52133/OPASWBRACOVID1920060_por.pdf?sequence=1&isAllowed=y Acesso em: 25 de setembro de 2020.

_____. **Folha informativa COVID-19 - Escritório da OPAS e da OMS no Brasil**. Disponível em: <https://www.paho.org/pt/covid19> Acesso em 25 de setembro de 2020

RUA, Maria Graça. Análise de Políticas Públicas: conceitos básicos. In: RUA, Maria Graça; CARVALHO, Maria Izabel Valladão de (orgs). **O Estudo da Política: tópicos selecionados**. Brasília: Parelelo 15, 1998, pp. 231-260.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: Conceitos, Esquemas de Análises, Casos Práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2001, 133 p.

SENADO FEDERAL. **Consolidação das leis do trabalho** – CLT e normas correlatas. – Brasília : Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2017. 189 p.

_____. **Projeto de Lei nº 3512, DE 2020** Revoga o inciso III do art. 62, altera o art. 75-D e acrescenta o art. 75-F ao Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, para detalhar as obrigações do empregador na realização do teletrabalho. Disponível em: [PL 3512/2020 - Senado Federal](#) Acesso em: 25 de setembro de 2020.