

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS  
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SOCIAL

MARINA ARAUJO VARGAS

ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE ENSINO REMOTO EM UMA ESCOLA DA REDE  
MUNICIPAL DE ENSINO DE PORTO ALEGRE

Porto Alegre

2020

MARINA ARAUJO VARGAS

ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE ENSINO REMOTO EM UMA ESCOLA DA REDE  
MUNICIPAL DE ENSINO DE PORTO ALEGRE

Projeto de trabalho de conclusão de curso de graduação apresentado ao Departamento de Ciências Administrativas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Administração.

Orientadora: Profa. Dra. Jaqueline Marcela Villafuerte Bittencourt

Porto Alegre

2020

MARINA ARAUJO VARGAS

ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE ENSINO REMOTO EM UMA ESCOLA DA REDE  
MUNICIPAL DE ENSINO DE PORTO ALEGRE

Trabalho de Conclusão de Curso de graduação  
apresentado ao Departamento de Ciências  
Administrativas da Universidade Federal do Rio  
Grande do Sul, como requisito parcial para a  
obtenção do grau de Bacharel em Administração.

Conceito final: A

Aprovado em: 18/11/2020

BANCA EXAMINADORA:

---

Prof<sup>a</sup> Dra. Jaqueline Marcela Villafuerte Bittencourt  
Orientadora  
(UFRGS)

---

Prof<sup>o</sup> Dr. Alexandre José Rossi  
(UFRGS)

---

Prof<sup>o</sup> Dr. Leonardo Granato  
(UFRGS)

## AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente à minha orientadora, professora Jaqueline Marcela Villafuerte Bittencourt, pelos ensinamentos e amizade. Agradecimento especial também ao Grupo de Pesquisa Relações entre o Público e o Privado na Educação (GPRPPE), sob coordenação da professora Vera Maria Vidal Peroni, que me permitiu ter acesso às leituras e debates que foram essenciais na minha formação.

Deixo registrado aqui também meu agradecimento à minha família que me apoiou nesse demorado e exigente processo de formação que passei na Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Meu reconhecimento às políticas de acesso e ampliação do ensino superior realizadas pelos governos do Partido dos Trabalhadores (PT) que foram fundamentais para o meu acesso e permanência em uma Universidade pública, gratuita e de qualidade.

Agradeço a toda equipe da Ação Saberes Indígenas na Escola, sob coordenação das professoras Magali Mendes de Menezes e Maria Aparecida Bergamaschi pelo carinho, sensibilidade e valorização do meu trabalho.

Agradeço à Escola Municipal de Educação Básica Dr. Liberato Salzano Vieira da Cunha por me permitir realizar a pesquisa na instituição, aos colegas pelas contribuições valiosas e pela parceria, meu carinho especial à equipe diretiva e aos colegas de Secretaria.

Também agradeço as mulheres da minha família pela fonte de inspiração: minha mãe, minhas avós queridas, minha sobrinha Luize, minha prima Liana e minha tia Regina.

Por fim, agradeço as minhas amigas pela força e incentivo: Bianka, Tati, Desiane, Olívia, Claraluz, Ana Cristina e Caroline. E o pessoal que tive o prazer de conhecer no curso de Administração Pública e vou levar para a vida: Vinícius, Júlio, Thaianne, André e Dannel.

## SUMÁRIO

|   |    |
|---|----|
| 1. INTRODUÇÃO.....  | 8  |
| 2. REFERENCIAL TEÓRICO .....  | 11 |
| 2.1. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....  | 11 |
| 2.2. POLÍTICAS PÚBLICAS .....   | 14 |
| 2.2.1. ATORES EM POLÍTICAS PÚBLICAS.....                                | 15 |
| 2.2.2. O CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS .....                              | 16 |
| 2.3. SEGURANÇA DA INFORMAÇÃO .....                                      | 24 |
| 2.4. LEGISLAÇÃO DA EDUCAÇÃO .....                                       | 26 |
| 2.5. INFLUÊNCIA PRIVADA NA EDUCAÇÃO PÚBLICA .....                       | 28 |
| 3. METODOLOGIA DE PESQUISA .....  | 30 |
| 4. ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DO CÓRTEX NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO ..... | 35 |
| 4.1. ANÁLISE DO CONTEXTO NORMATIVO .....                                | 36 |
| 4.2. ANÁLISE DO CONTEXTO EMPÍRICO DE APLICAÇÃO DA POLÍTICA .....        | 42 |
| 4.2.1. ANÁLISE DOS RESULTADOS DA COLETA DE DADOS .....                  | 44 |
| 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....   | 65 |
| REFERÊNCIAS .....   | 67 |
| ANEXO 1: INSTRUMENTO DE PESQUISA .....                                  | 70 |

## RESUMO

Com a urgência em saúde pública causada pelo novo coronavírus (COVID-19) que possui como principal medida de prevenção o distanciamento social, muitas organizações tiveram que repensar suas práticas de trabalho. O caso da educação pública é sensível, historicamente apoiado em práticas de socialização em salas de aula, profissionais da educação se viram obrigados a adotar métodos de ensino remoto para dar continuidade ao seu trabalho. Nesse contexto, diversas plataformas de ensino surgiram como solução, muitas das quais já vinham sendo oferecidas aos sistemas de educação pública. Dessa forma, este trabalho analisa a implementação da plataforma de educação remota utilizada pela Rede Municipal de Ensino e na EMEB Dr. Liberato Salzano Vieira da Cunha, que contextualiza este estudo. Parte-se do referencial teórico da Administração Pública que trata das suas funções – planejamento, organização, direção e controle – sintetizados por autores como Paludo (2013) e Chiavenato (2008), e de revisão bibliográfica sobre Políticas Públicas de acordo com, principalmente, Secchi (2013) e Rua e Romanini (2013). Além disso, são abordados aspectos críticos, como o direito constitucional à educação pública, gratuita e de qualidade; a problematização sobre segurança da informação; e a questão da influência empresarial na educação. O método empregado foi o estudo de caso e pesquisa exploratória, de cunho quanti-qualitativo, elaborada por meio de análise documental, pesquisa bibliográfica e questionários de sondagem de opinião. Os resultados obtidos neste estudo apontam para deficiências na implementação da política em relação ao fluxo de informações, capacitação dos agentes implementadores e na própria operacionalidade da plataforma, além do descumprimento do poder público na garantia do direito à educação, baseada em princípios como: igualdade de condições para o acesso e permanência na escola, gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais, e garantia de padrão de qualidade e gestão democrática no ensino público.

**Palavras-chave:** Administração Pública, Políticas Públicas, Tecnologias da Informação e Comunicação na Educação.

## RESUMEN

Con la urgencia en salud pública provocada por el nuevo coronavirus (COVID-19), que tiene el distanciamiento social como principal medida preventiva, muchas organizaciones tuvieron que repensar sus prácticas laborales. El caso de la educación pública es sensible, históricamente respaldado por prácticas de socialización en las aulas, los profesionales de la educación se vieron obligados a adoptar métodos de enseñanza a distancia para continuar con su labor. En este contexto, surgieron como solución varias plataformas de enseñanza, muchas de las cuales ya se estaban ofreciendo a los sistemas educativos públicos. Así, este trabajo analiza la implementación de la plataforma de educación a distancia utilizada por la Red Municipal de Educación y EMEB Dr. Liberato Salzano Vieira da Cunha, que contextualiza este estudio. Se parte del marco teórico de la Administración Pública que aborda sus funciones -planificación, organización, dirección y control- sintetizado por autores como Paludo (2013) y Chiavenato (2008), y de una revisión bibliográfica sobre Políticas Públicas según, principalmente, Secchi (2013) y Rua y Romanini (2013). Además, se abordan aspectos críticos, como el derecho constitucional a una educación pública, gratuita y de calidad; problematizar la seguridad de la información; y el tema de la influencia empresarial en la educación. El método utilizado fue el estudio de caso e investigación exploratoria, de carácter cuantitativo, elaborado a través de análisis documental, investigación bibliográfica y cuestionarios de sondeo de opinión. Los resultados obtenidos en este estudio apuntan a deficiencias en la implementación de la política en relación al flujo de información, capacitación de los agentes implementadores y en el propio funcionamiento de la plataforma, además de la falta de garantía del derecho a la educación por parte de los poderes públicos, en base a principios como: igualdad de condiciones de acceso y permanencia en la escuela, educación pública gratuita en los establecimientos oficiales y garantía de estándares de calidad y gestión democrática en la educación pública.

**Palabras clave:** Administración Pública, Políticas Públicas, Tecnologías de la Información y la Comunicación en Educación.

## 1. INTRODUÇÃO

No contexto da pandemia ocasionada pelo novo coronavírus (COVID-19) em 2020, ainda sem tratamento ou vacina aprovada, a Organização Mundial da Saúde (OMS) estabeleceu a necessidade de distanciamento e confinamento social para evitar a propagação da doença. Nessa situação, muitas organizações optaram por seguir suas atividades de forma remota, com a utilização de Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs). Antes mesmo do início desta urgência em saúde pública que obrigou as pessoas a adotarem o distanciamento social, organizações já desenvolviam e aplicavam tecnologias com o intuito de propiciar o *home office* – também chamado de teletrabalho – a seus empregados, funcionários terceirizados e servidores públicos<sup>1</sup>.

No cenário da educação pública não foi diferente, muitas organizações já vinham desenvolvendo aplicativos e plataformas para propiciar o ensino remoto ou a educação à distância (EAD), os quais foram apressadamente colocadas em prática com o advento da pandemia. Assim, este trabalho analisou a implementação da política de ensino remoto responsável pela continuidade das atividades escolares na Rede Municipal de Ensino de Porto Alegre, mais especificamente na Escola Municipal de Educação Básica (EMEB) Dr. Liberato Salzano Vieira da Cunha, localizada no bairro Sarandi em Porto Alegre, instituição que contextualiza este estudo.

A EMEB Dr. Liberato Salzano Vieira da Cunha conta com várias etapas de ensino, desde Educação Infantil até Ensino Técnico e Magistério, contemplando todo Ensino Fundamental e Médio, além da Educação de Jovens e Adultos (EJA). Atualmente, a escola conta com 1.405 alunos e 115 trabalhadores, dentre docentes e profissionais de apoio. A escola faz parte da Rede Municipal de Ensino (RME) que é formada por 99 escolas com cerca de 4 mil professores e 900 funcionários e que atende mais de 50 mil alunos da Educação Infantil, Ensino

---

<sup>1</sup> Órgãos públicos pioneiros na implementação do teletrabalho no Brasil foram o Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO), que regulamentou o trabalho remoto em 2005, e o Tribunal de Contas da União (TCU), que implementou o *home office* em 2009.



Fundamental, Ensino Médio, Educação Profissional de Nível Técnico, Educação de Jovens e Adultos (EJA) e Educação Especial<sup>2</sup>.

O problema de pesquisa aqui colocado é entender de que forma se deu a implementação da política municipal de ensino remoto na EMEB Dr. Liberato Salzano Vieira da Cunha. Para esclarecer esta questão de pesquisa, utilizou-se o referencial teórico de Administração Pública (e suas funções administrativas) e do ciclo de Políticas Públicas, suas fases e atores. Além disso, também foram abordados aspectos críticos, como o direito constitucional à educação pública, gratuita e de qualidade; a problematização sobre segurança da informação; e a questão da influência empresarial na educação.

Dessa forma, o objetivo geral deste trabalho é a análise descritiva da implementação da política municipal de ensino remoto na Rede Municipal de Ensino de Porto Alegre. Para tanto, o desdobramento da pesquisa seguiu os seguintes objetivos específicos:

- a) Descrição e compilação do arcabouço legal da política;
- b) Acompanhamento da adesão dos segmentos;
- c) Verificação da interpretação dada pela equipe diretiva e docente à implementação da política;
- d) Análise da plataforma como instrumento de gestão da vida acadêmica;
- e) Análise da plataforma como instrumento pedagógico de viabilização da política de ensino remoto;
- f) Percepção da equipe diretiva e docente sobre o papel da escola no atual contexto de pandemia.

Este trabalho se justifica pela proximidade do problema estudado, pois a autora iniciou seu trabalho como servidora na Secretaria da Escola que contextualiza a pesquisa. Justifica-se também pela possibilidade do acompanhamento da implementação de uma política pública de caráter urgente e abrangente desde seu princípio de aplicação.

---

<sup>2</sup> Conforme dados da Secretaria Municipal de Educação da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, disponíveis em: <<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smed/>> Acesso em: 09 ago. 2020.

Os resultados obtidos neste estudo apontam para deficiências na implementação da política em relação ao fluxo de informações, capacitação e na própria operacionalidade da plataforma, além do descumprimento do poder público na garantia do direito à educação, baseada em princípios como: igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais; e garantia de padrão de qualidade.

O presente trabalho de conclusão de curso se estrutura da seguinte forma: após uma breve introdução que apresenta o problema de pesquisa e objetivos, têm-se um apanhado do referencial teórico de: 1) Administração Pública e suas funções administrativas; 2) a revisão bibliográfica de conceitos das políticas públicas, seus atores e ciclo; 3) Levantamento sobre a legislação da educação que rege o tema estudado; 4) levantamento de aspectos críticos a respeito da segurança da informação; e 5) a influência privada na educação pública.

Na parte seguinte é descrita a metodologia de pesquisa, na qual são apresentadas as escolhas metodológicas e critérios de análise para, após, adentrar na descrição da política de ensino remoto a que este trabalho se propõe. Para tanto, foram utilizados como critérios de análise: 1) contexto normativo, do qual parte o planejamento e diretrizes para a implementação da política, buscando responder à questão de pesquisa proposta pelo primeiro objetivo específico; e 2) contexto de aplicação da política, ou seja, a forma que a Escola recebe tais orientações e as aplica para executar a política, tendo esse tópico sido orientado a partir do restante dos objetivos específicos propostos neste estudo.

## 2. REFERENCIAL TEÓRICO

Partindo do referencial de Administração Pública de autores como Paludo (2013) e Chiavenato (2008), foi realizado um apanhado conceitual dos temas relativos a esta pesquisa. A questão do processo administrativo formado pelas funções de planejamento, organização, controle e direção serão fundamentais para a análise da implementação da política aqui estudada. Também foi abordado o referencial teórico presente em políticas públicas como principais teorias envolvidas no ciclo de políticas públicas.

Também são apresentadas questões críticas ao estudo da implementação da política de ensino remoto na Rede Municipal de Ensino, quais sejam: o respeito ao direito constitucional à educação pública, gratuita e de qualidade; a problematização sobre segurança da informação; e a questão da influência empresarial na educação.

### 2.1. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A administração pública em seu sentido amplo compreende o governo, a estrutura administrativa e a administração; já em sentido estrito, compreende apenas as funções administrativas de execução dos programas de governo, prestação de serviços e demais atividades. Este é o ramo que trata das Administrações direta e indireta das três esferas (ou níveis) de Governo: Federal, Estadual e Municipal e “corresponde às atividades desenvolvidas pelos entes públicos, dentro dos limites legais, com o fim de prestar serviços ao Estado e à sociedade em prol do bem comum” (PALUDO, 2013, np).

Ainda conforme o autor, a função da Administração Pública é prestar serviços públicos por meio de atos administrativos através de seus órgãos e agentes. Nesse sentido, a Administração Pública não pratica atos políticos nem atos de governo, mas executa as atividades desejadas pelo Estado, tendo em vista o bem-estar da coletividade. Sendo assim, é instrumental, pois a “Administração Pública não é um fim em si mesma, mas um instrumento do Estado para a promoção do desenvolvimento do país e do bem comum da sociedade. É o meio de que se valem o Estado e o Governo para realização de seus fins” (PALUDO, 2013, np).

Para Paludo (2013, np), a palavra Administração carece de definições claras e pode ser compreendida em três diferentes sentidos: 1) como área de conhecimento e campo de estudo, ou seja, como ciência; 2) como área administrativa, que corresponde ao todo administrativo (recursos e estrutura de uma organização); e 3) como função administrativa, entendido como o processo administrativo tradicional (planejar, organizar, dirigir e controlar). O processo administrativo, apresentado de forma cíclica, compreende as etapas ou as funções administrativas, que vistas isoladamente, representam as funções administrativas (do administrador).

Sendo assim, a primeira função administrativa que se apresenta é o planejamento. Segundo Chiavenato (2008, p. 341), “planejamento é a função administrativa que define objetivos e decide sobre recursos e tarefas necessárias para alcançá-los adequadamente”. Um bom planejamento, além de definir de forma clara seus objetivos, apresenta um panorama da situação atual para esclarecer onde exatamente se quer chegar, examina as alternativas, opta por uma melhor alternativa e implementa o plano desejado. Ainda é necessário avaliar e propor adequações, se necessário.

O planejamento pode ser dividido por tipos de acordo com o nível organizacional a qual se destina. No nível institucional, encontra-se o planejamento estratégico, que aborda a organização de forma ampla com visão macro e de longo prazo. No nível intermediário, há o planejamento tático, que se apresenta por unidade organizacional de forma menos genérica e contempla o médio prazo. Já o nível operacional, possui um planejamento detalhado, orientado para o curto prazo e aborda as operações ou processos em separado (CHIAVENATO, 2008).

A segunda função administrativa, a organização, remete à estrutura organizacional. Nesse ponto, entram as questões de hierarquia, divisão do trabalho e delegação. Numa organização mais verticalizada, com mais níveis administrativos, a tendência é que a amplitude de controle fique mais estreita. Em compensação em uma organização que apresente sua estrutura mais horizontal, ou seja, diversos órgãos ou departamentos com uma única cadeia de comando a tendência é oposta, isto é, de alargamento da amplitude de controle (CHIAVENATO, 2008).

Segundo Stoner (1999, apud PALUDO, 2013, np) “organizar é o processo de arrumar e alocar o trabalho, a autoridade e os recursos entre os membros de uma organização, de modo que eles possam alcançar eficientemente os objetivos da mesma”.

A terceira função administrativa diz respeito à direção, essa função tem relação com o processo de tomada de decisão, os sistemas de comunicação e com o relacionamento interpessoal. De acordo com o tipo de direção, um sistema administrativo pode ser mais autoritário ou mais participativo, centralizando ou descentralizando decisões (CHIAVENATO, 2008).

A última e quarta função administrativa é o controle. “A função administrativa de controle está relacionada com a maneira pela qual os objetivos devem ser alcançados através da atividade das pessoas que compõem a organização”, ou seja, “o controle verifica se a execução está de acordo com o que foi planejado” (CHIAVENATO, 2008, p. 376). De acordo com Chiavenato (2008, p. 378), o controle apresenta quatro etapas ou fases: 1) o estabelecimento de objetivos ou padrões de desempenho; 2) a avaliação ou mensuração do desempenho atual; 3) a comparação do desempenho atual com os objetivos ou padrões estabelecidos; e 4) a tomada de ação corretiva para corrigir possíveis desvios ou anormalidades.

Na Administração Pública, encontram-se dois tipos de controle: o interno e o externo. O primeiro diz respeito aos métodos e procedimentos internos que os órgãos adotam para salvaguarda operacional. Já o controle externo é aquele dado pelo Poder Legislativo e/ou Tribunais de Contas.

As funções administrativas que formam o processo administrativo são cíclicas, dinâmicas e interativas, elas se interrelacionam, visto que estão continuamente incorporando formas mais eficientes de fazer, visando à melhoria contínua do processo (PALUDO, 2013, np). Apesar da semelhança das funções administrativas com o processo de implementação das políticas públicas, ambos apresentam elementos conceituais distintos. Assim, o próximo tópico trata de elucidar os conceitos relacionados às políticas públicas.

## 2.2. POLÍTICAS PÚBLICAS

De acordo com Celina Souza (2018), a origem das políticas públicas como área de conhecimento e disciplina acadêmica remonta aos Estados Unidos, rompendo com análises de tradição europeia que focavam mais na análise do Estado e suas instituições do que na produção dos governos. Ainda conforme a autora, o pressuposto analítico sobre políticas públicas é o de que, em democracias estáveis, aquilo que o governo faz ou deixa de fazer é passível de ser formulado cientificamente e analisado por pesquisadores independentes. “Na área do governo propriamente dito, a introdução da política pública como ferramenta das decisões é produto da Guerra Fria e da valorização da tecnocracia como forma de enfrentar suas consequências” (SOUZA, 2018, p. 13).

Diante disso, diversos autores abordaram a questão da definição de políticas públicas (SOUZA, 2018). “As diversas definições conceituais encontradas na literatura mostram-se aparentemente semelhantes. Entretanto, essa aparência é somente ilusória, pois os elementos nelas presentes e ausentes revelam entendimentos muito diversos” (RUA, 2013, p. 5). Por exemplo,

Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. Outras definições focalizam nas características específicas da política pública. Lowi e Ginsburg (1996), por exemplo, definem política pública como uma expressão intencional condicionada por uma sanção, que pode ser uma recompensa ou uma punição. A política pública é, para eles, um curso de ação (ou inação) que pode tomar a forma de lei, regra, decreto, estatuto ou regulação (SOUZA, 2018, p. 14).

Assim, a definição de política pública se tornou sinônimo de ação governamental. “Em razão de sua amplitude semântica – que abrange desde ações simples como adquirir uma caixa de canetas até ações complexas como a condução dos serviços de saúde ou de educação – essa concepção exageradamente ampla não é analiticamente satisfatória” (SCHMIDT, 2018, p. 120).

Pode-se também acrescentar que, por concentrarem o foco no papel dos governos, essas definições deixam de lado o seu aspecto conflituoso e os limites que cercam as decisões dos governos. Deixam também de fora possibilidades de cooperação que podem ocorrer entre os governos e outras instituições (SOUZA, 2018, p. 14).

As políticas públicas podem ser entendidas de acordo com sua abordagem – Estadocêntrica ou Multicêntrica. Na primeira concepção, parte-se da ideia de que é o Estado

o ator principal que formula e aplica as políticas públicas. Já na segunda concepção, permite-se a ideia de que diversos atores estão envolvidos nesse processo e enfatiza a capacidade de atuação pluralista dos atores sociais, sejam eles organismos internacionais, organização não governamentais ou mesmo empresas (RUA; ROMANINI, 2013).

Neste trabalho será adotado o entendimento de Secchi (2013, p. 2), que estabelece que “uma política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público”. Consoante com o entendimento de Schmidt (2018), que atenta para o fato da política pública ser uma resposta a um problema político, sendo que os problemas políticos são problemas públicos ou coletivos. Além disso, a concepção aqui adotada compreende a abordagem Multicêntrica. Dessa forma, cabe abordar também a teoria dos atores presentes em políticas públicas.

#### 2.2.1. ATORES EM POLÍTICAS PÚBLICAS

Os atores em políticas públicas são inúmeros e variados. “Cada ator político pode exibir lógicas próprias de comportamento, interesses próprios e recursos de poder próprios” (RUA; ROMANINI, 2013, p. 12). A primeira diferenciação passível de classificar os atores são em públicos ou privados (RUA; ROMANINI, 2013), ou em governamentais ou não-governamentais (SECCHI, 2013).

Entre os atores públicos, diferenciam-se os burocratas e políticos. Os primeiros são servidores de carreira pública, com conhecimento especializado e regidos por estatutos formais, operam por meio da impessoalidade no serviço público, mas também possuem poder de influenciar na implementação das políticas públicas. De acordo com Lipsky (apud SECCHI, 2013, p. 106-107), *street level bureaucrats*, ou burocratas da linha de frente, são funcionários da administração pública com contato direto com o público e por isso com alto grau de liberdade de decisão (poder discricionário), exemplo disso são os policiais e professores. A autonomia desses profissionais ao implementar-se uma política pública pode fazê-las não serem operacionalizadas no nível de linha de frente.

Já nos atores privados ou não governamentais, encontram-se os grupos de interesse, partidos políticos, meios de comunicação, *Think Tanks*, destinatários das políticas públicas,

organizações do terceiro setor, organismos internacionais, financiadores, especialistas, etc. (SECCHI, 2013). Rua e Romanini (2013), destacam os empresários como atores com grande capacidade de influenciar nas políticas públicas, devido sua capacidade de afetar a economia ou mesmo em decorrência de suas relações com autoridades.

Os empresários podem influir na *policies* [políticas públicas] em vários momentos e em diferentes instâncias políticas por meio de suas entidades patronais, suas associações civis e instituições especializadas em *lobbying*. Os empresários podem atuar como atores individuais isolados, com acesso privilegiado às autoridades políticas e burocráticas; ou como atores coletivos, vocalizando os interesses de sua categoria (RUA; ROMANINI, 2013, p. 16).

Cabe ressaltar o papel determinante dos detentores dos meios de comunicação na formação de agenda e avaliação de políticas públicas, sem desconsiderar que estes são portadores de interesses e visões de mundo. A mídia também presta um importante papel na democracia ao alargar o processo de *accountability*, já que podem veicular denúncias, cobranças aos governantes e mesmo avaliações de serviços públicos (SECCHI, 2013).

Como identificar os atores em uma política pública? Para tanto, há critérios variados. O mais simples e eficaz deles, no entanto, é perguntar: quem tem alguma coisa em jogo na política pública em questão. Ou seja, quem estará preocupado em ganhar ou perder, direta ou indiretamente, com uma *policy*? Que indivíduos, grupos, órgãos públicos, entidades privadas, setores da vida econômica ou social têm seus interesses efetiva ou potencialmente afetados pelas decisões e ações que compõem a política pública em tela? (RUA; ROMANINI, 2013, p. 19).

Para a análise que este estudo se propõe, cabe também analisar a política pública por meio de seu processo de elaboração, também conhecido como ciclo de políticas públicas (SECCHI, 2013).

### 2.2.2. O CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O ciclo de políticas públicas é composto pelas fases: 1) identificação do problema; 2) formação da agenda; 3) formulação de alternativas; 4) tomada de decisão; 5) implementação; 6) avaliação; e 7) extinção. As fases são sequenciais, mas interdependentes (SECCHI, 2013, p. 43).

Um problema público é um conceito subjetivo, desse modo, a percepção de um problema nem sempre é evidente para toda a sociedade. A definição e delimitação do



problema envolve também a avaliação da possibilidade de solução (SECCHI, 2013, p. 45). “Transformar uma situação de dificuldade em problema político é a primeira condição para que uma dada situação gere uma política pública” (SCHMIDT, 2018, 131). Além disso, esse problema precisa entrar em uma agenda política, ou seja, o problema precisa ser percebido e receber a atenção da sociedade.

A agenda política nunca está dada. Não há uma agenda “natural”. Trata-se de uma construção permanente, que envolve constante disputa. Na construção da agenda governamental destacam-se agentes governamentais e não-governamentais, alguns visíveis (autoridades, partidos, mídia), outros invisíveis (pesquisadores, consultores, funcionários). É comum nas democracias a presença de empreendedores de políticas (lobistas, políticos eleitos, funcionários de carreira, jornalistas, representantes de movimentos e organizações) que trabalham para que alguns temas sejam incluídos na agenda e para que certas alternativas de solução tenham mais atenção que outras (SCHMIDT, 2018, p. 132).

Segundo Kingdon (apud RUA; ROMANINI, 2013, p. 68), um importante conceito que se relaciona com a agenda de políticas públicas é Fluxo da Políticas. Como o nome diz é um fluxo extremamente dinâmico e fluido de influências políticas relacionadas com clima ou humor nacional (*national mood*) e as mudanças internas ao governo (*turnover*), além das forças políticas de apoio e oposição. Em momentos breves, esse fluxo pode convergir em “janelas de oportunidade de políticas públicas” ou “*policy windows*”: são circunstâncias que possibilitam a convergência dos Fluxos (de um problema público com o quadro político que se apresenta), possibilitando a inserção de demandas nas engrenagens do jogo político (RUA; ROMANINI, 2013; SCHMIDT, 2018).

As janelas de oportunidade derivam de vários fatores: alterações sazonais, como a mudança de governo devido a eleições, levando à reavaliação de programas e à eventual inclusão ou exclusão de ações; mudanças de lideranças no Congresso; substituição de chefes de órgãos e empresas públicas; processos cíclicos, como a elaboração do Plano Plurianual (PPA) e do orçamento; e, ainda, crises, resultados inesperados em processos rotineiros, entre outros.

As alternativas disponíveis (no Fluxo das Políticas Públicas ou das Alternativas) encontram o seu espaço quando se abre uma janela de oportunidade a partir de uma conjunção adequada do Fluxo dos Problemas com o Fluxo da Política (RUA; ROMANINI, 2013, p. 68).

Secchi (2013, p. 54), explica o conceito de janela de oportunidade como a convergência, em um determinado momento, na qual problema, solução e condição política se encontram.

Tendo um problema público sido definido e inserido na agenda pública, parte-se para a fase de formulação de uma política pública. É o momento de estudar alternativas e propor uma solução para o problema. De acordo com Celina Souza (2018), no que se refere à participação da sociedade na formulação de políticas, existem algumas instâncias de negociação:

As audiências públicas, espaços de debate para diversos atores sociais, sejam eles a população em geral ou o governo. São garantidas na Constituição Federal de 1988 e reguladas por leis federais, constituições estaduais, leis orgânicas municipais e a Lei Orgânica do Distrito Federal. O objetivo maior das audiências é incentivar os participantes na busca de soluções para problemas públicos (SOUZA, 2018, p. 52).

Apesar de existirem esses mecanismos de participação, nem sempre eles são utilizados. Por isso, nessa fase o poder público (Executivo e Legislativo) tem grande importância. Seja na aprovação de leis, modificação ou veto dos legisladores.

“No processo de elaboração de política pública, a tomada de decisão é vista como a etapa que sucede a formulação de alternativas de solução” (SECCHI, 2013, p. 51). O autor ainda apresenta três modelos de entendimento desse processo: 1) os tomadores de decisão têm problemas em mãos e correm atrás de solução (modelo de racionalidade absoluta e modelo da racionalidade limitada); 2) os tomadores de decisões vão ajustando os problemas às soluções, e as soluções aos problemas (modelo incremental); 3) os tomadores de decisão têm soluções em mãos e correm atrás de problemas (modelo dos fluxos múltiplos) (SECCHI, 2013, p. 51-52).

A fase de implementação pode ser definida “como a fase da **política pública em ação** ou o que acontece entre os objetivos da política e seus resultados e como são coordenados atores e instituições para a execução da política. A implementação é o que liga os objetivos da política a seus resultados” (SOUZA, 2018, p. 52).

Para Saravia (2006, apud RUA; ROMANINI, 2013, p. 91) a implementação é constituída pelo planejamento e organização do aparelho administrativo e dos recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos para execução de uma política.

De acordo com Secchi (2013, p. 57), a análise do processo de implementação de política pública engloba alguns elementos básicos: as pessoas e as organizações envolvidas, seus interesses, competências e comportamentos variados. A importância desse estudo “está

na possibilidade de visualizar, por meio de esquemas analíticos mais estruturados, os obstáculos e as falhas que costumam acometer essa fase do processo nas diversas áreas de políticas públicas” (SECCHI, 2013, p. 56).

Ainda conforme Secchi (2013, p. 57), “além de analisado, o momento de implementação também deve ser gerenciado”, nesse momento as funções administrativas têm papel determinante na construção de coordenação entre executores e cooperação por parte dos destinatários.

De acordo com a literatura de políticas públicas existem três modelos de análise de implementação: o modelo *Top-Down*, o modelo *Bottom-Up* e os Modelos Híbridos (RUA; ROMANINI, 2013, p. 92).

O modelo *Top-Down* está relacionado com as teorias de pensamento racionalista e com o modelo de organização burocrática weberiano. Relaciona-se com a primeira teoria por descrever processos de forma metódica em que objetivos previamente estabelecidos são alcançados através de atividades-meio devidamente ordenadas. Já a segunda influência tem a ver com sistemas de comandos centralizados, hierarquia e separação entre administração e política (RUA; ROMANINI, 2013, p. 92).

Nesse sentido, a análise da implementação deve considerar a capacidade dos dispositivos legais da política pública de articular favoravelmente o processo de sua implementação. “Caso não haja um arranjo político-institucional claro, com a demarcação das competências dos implementadores e de regras precisas para reger o processo, a política pública poderá permanecer apenas como uma formalidade, uma norma jurídica que não é aplicada no mundo real” (RUA; ROMANINI, 2013, p. 95).

O modelo *top-down* de implementação parte de uma visão funcionalista e tecnicista e que as políticas públicas devem ser elaboradas e decididas pela esfera política e que a implementação é mero esforço administrativo de achar meios para os fins estabelecidos. Esse modelo também é visualizado como estratégia da classe política “lavar as mãos” em relação aos problemas de implementação: se as políticas, os programas e as ações estão bem planejados, com objetivos claros e coerentes, então uma má implementação é resultado de falha dos agentes (por exemplo, policiais, professores, médicos). Esse processo é conhecido na literatura política como *blame shifting*, ou deslocamento da culpa (SECCHI, 2013, p. 60).

Esse tipo de crítica ajudou os analistas de políticas públicas a alterarem o foco de seus estudos: em vez de enfatizar os objetivos, os sistemas de comando e o arranjo institucional,

passaram a visualizar a rede de atores envolvidas na entrega da política pela burocracia de nível de rua (RUA; ROMANINI, 2013, p. 97). Nessa perspectiva, os atores da base adquirem importância decisiva na implementação pelo fato de estarem mais próximos dos problemas reais do que os tomadores de decisão, possuindo assim, recursos de poder suficientes para tomar pequenas decisões de execução, alterações e inclusive de não-implementação de políticas públicas (RUA; ROMANINI, 2013, p. 98). Esse modelo de análise de políticas que privilegia o entendimento da base é o *Bottom-Up*.

Ao discutir os fundamentos da Teoria Top-Down, Renato D'AGNINO (2009, p. 172-173) realça que o Modelo *Bottom-Up* "parte da análise das redes de decisões que se dão no nível concreto em que os atores se enfrentam quando da implementação, sem conferir um papel determinante às estruturas pré-existentes (relações de causa e efeito e hierarquia entre organizações etc.). (...) O enfoque *Bottom-Up* parte da ideia de que existe sempre um controle imperfeito em todo o processo de elaboração de política, o que condiciona o momento da implementação. Esta é entendida como o resultado de um processo interativo através do qual uma política que se mantém em formulação durante um tempo considerável se relaciona com o seu contexto e com as organizações responsáveis por sua implementação. (...) Segundo o enfoque *Bottom-Up*: a implementação é uma simples continuação da formulação. Existiria um *continuum* política/ação no qual um processo interativo de negociação tem lugar entre os que buscam colocar a política em prática – aqueles dos quais depende a ação (os implementadores) – e aqueles cujos interesses serão afetados pela mudança provocada pela política (os beneficiários e não beneficiários da política pública). O modelo supõe (no limite) que a implementação carece de uma intencionalidade (racionalidade) determinada pelos que detêm o poder" (RUA; ROMANINI, 2013, p. 97-98).

Secchi (2013, p. 62) ressalta ainda que o modelo adotado para análise irá impactar no tipo de análise a ser realizada, por exemplo, um modelo *Top-Down* "dará atenção inicial aos documentos que formalizam os detalhes da política pública (objetivos, elementos punitivos ou de recompensa, delimitação do grupo de destinatários, etc.), para então verificar em campo as falhas de implementação". Já o analista que pesquisa usando uma perspectiva *Bottom-Up* irá partir "da observação empírica de como a política pública vem sendo aplicada na prática" (SECCHI, 2013, p. 62).

Há indícios de que a realidade comporta situações descritas no Modelo de implementação *Bottom-Up*. Por outro lado, também há evidências de que em muitas áreas opera o Modelo *Top-Down*, confirmando uma das polêmicas nessa área. Em decorrência dos acertos e das incorreções desses Modelos, um conjunto de estudos vem propondo as denominadas "Teorias Híbridas". Elas derivam da terceira geração de estudos de implementação, após a década de 1980. Seu intuito é tentar superar as lacunas entre os dois Modelos, mediante a composição e o ajuste dos conceitos e das hipóteses de ambos. As Teorias Híbridas concebem a implementação como uma grande interrogação (resultados em aberto) e não admitem a concepção do ciclo de

políticas públicas como uma sequência de fases estanques e bem delineadas (RUA; ROMANINI, p. 100).

Uma dessas teorias de modelos híbridos é o “Modelo Interativo” que enxerga vários momentos de tomadas de decisão. Seja nos burocratas que precisam alterar suas rotinas para implementação da política pública, seja nos próprios destinatários que também precisam se ajustar às políticas, a implementação da política pública pode ser concretizada ou não. Além disso, mesmo implementada, pode ser conforme prescrita ou pode enveredar por outros rumos, gerando múltiplos resultados potenciais (RUA; ROMANINI, 2013, p. 100-101).

Outra perspectiva para análise de implementação diz respeito à execução. De acordo com Schmidt (2018),

Na implementação de políticas, o Estado é responsável pela coordenação e acompanhamento, mas não necessariamente pela execução direta. A execução dos serviços públicos pode seguir três caminhos principais: execução direta pelo poder público; delegação da execução para a sociedade civil (terceiro setor); e delegação para o setor privado (SCHMIDT, 2018, p. 135).

Outra observação realizada pelo autor, refere-se à relação entre política pública e orçamento público, já que para sua execução é necessário um financiamento adequado. “Toda a aplicação de recursos feita pelo gestor público deve estar em sintonia com essa legislação. Por isso, a implementação de políticas públicas está fortemente condicionada pela forma como é realizada a previsão orçamentária” (SCHMIDT, 2018, p. 136).

A próxima fase do ciclo de políticas públicas diz respeito à avaliação da política. Conforme Secchi (2013), é a fase em que o processo de implementação e o desempenho da política são examinados com intuito de conhecer melhor o estado da política e verificar o alcance das metas. Ainda conforme o autor, “a avaliação de uma política pública compreende a definição de critérios, indicadores e padrões” (SECCHI, 2013, p. 63). Os principais critérios utilizados são: economicidade, eficiência, eficiência administrativa, eficácia e equidade (SECCHI, 2013, p. 63). Para Rua e Romanini (2013),

Na gestão das políticas públicas, a avaliação expressa um potente instrumento, na medida em que pode – e deve – ser integrada a todo o ciclo de sua gestão, subsidiando desde a identificação do problema, o levantamento das alternativas, o planejamento e a formulação de uma intervenção na realidade, o acompanhamento de sua implementação, os consequentes ajustes a serem adotados, e até as decisões sobre sua manutenção, seu aperfeiçoamento, sua mudança de rumo ou sua interrupção. A avaliação não está, portanto, circunscrita ao momento posterior e

final à implementação de uma política pública. Outrossim, a avaliação pode contribuir para a viabilização de todas as atividades de controle interno e externo, por instituições públicas e pela sociedade, implicando mais transparência e *accountability* às ações de governo (RUA; ROMANINI, 2013, p. 106-107).

Quanto ao momento da avaliação, Secchi (2013, p. 62) distingue entre: 1) *ex ante* (anterior à implementação); 2) *ex post* (posterior à implementação); 3) *in itinere* (também conhecida como avaliação formativa ou monitoramento, que ocorre durante o processo de implementação para ajustes imediatos). Cabe ressaltar a definição de monitoramento conforme Rua e Romanini (2013):

Em suma, o monitoramento é o exame contínuo de insumos, atividades, processos, produtos (preliminares, intermediários e finais) de uma intervenção, com a finalidade de otimizar a sua gestão, ou seja, obter mais eficácia, eficiência e, a depender do alcance do monitoramento, efetividade. A literatura traz algumas definições complementares de monitoramento. Ele pode ser conceituado como o procedimento mediante o qual se verifica a eficiência e a eficácia da execução de um projeto, por meio da identificação de seus êxitos e suas debilidades e, em consequência, recomenda medidas corretivas para otimizar os resultados esperados do projeto. Sob outra ótica, o monitoramento consiste no acompanhamento contínuo, cotidiano, por parte de gestores e gerentes, do desenvolvimento dos programas e políticas em relação a seus objetivos e suas metas. É uma função inerente à gestão dos programas, devendo ser capaz de prover informações sobre o programa para seus gestores, permitindo a adoção de medidas corretivas para melhorar sua operacionalização (VAITSMAN; RODRIGUES; PAES-SOUSA, 2006, p. 21) (RUA; ROMANINI, 2013, p. 111).

Ainda conforme as autoras, “o monitoramento implica, portanto, a possibilidade de interferência no curso da implementação de uma política, um programa ou um projeto, caso se perceba que a sua concepção não é adequada à solução do problema” seja por equívoco em seu planejamento, seja por mudança da própria realidade (RUA; ROMANINI, 2013, p. 111).

Subirats (apud SECCHI, 2013, p. 63) orienta que os esforços de avaliação podem ter três conotações: jurídica, técnica ou política. Uma avaliação com conotação jurídica analisa aspectos como princípios de legalidade e eficiência administrativa e respeito ao direito básico dos usuários. Com conotação técnica, avalia nível de atingimento de metas, economicidade e eficiência. Já a avaliação com conotação política, engloba aspectos da percepção dos destinatários sobre a política pública, legitimidade no processo de elaboração da política e participação dos atores nas diversas etapas da construção e implementação (SECCHI, 2013, p. 50).

De acordo com Rua e Romanini (2013, p. 127), na definição dos objetivos da avaliação, deve-se levar em conta aspectos como: a) o estágio do desenvolvimento do programa; b) o contexto político e administrativo; e c) a concepção e sua estrutura organizacional. Na avaliação de políticas, o avaliador além de ter em vista o objetivo da avaliação, deverá definir os critérios de análise. Na literatura, os mais citados são os critérios de eficiência, eficácia e efetividade, pode-se adicionar ainda os critérios de equidade, sustentabilidade, dentre outros.

Os conceitos de eficiência, eficácia e efetividade muitas vezes não apresentam consenso na literatura quanto às suas definições. Desse modo, será adotado nesse trabalho as seguintes definições dos conceitos:

O conceito de eficiência, sobretudo eficiência operacional, com frequência, está associado à análise dos custos e prazos esperados em relação aos benefícios e prazos atingidos na implementação de uma política pública, um programa, um projeto ou uma atividade. Existe uma zona de consenso bem estabelecida quanto ao conceito de eficiência (RUA; ROMANINI, 2013, p. 128).

“A eficácia, a seu turno, segundo alguns autores, diz respeito à análise da contribuição de um evento para o cumprimento dos objetivos almejados do projeto ou da organização” (RUA; ROMANINI, 2013, p. 128). Ainda conforme as autoras, “das discussões sobre esses conceitos emerge o entendimento de que uma organização ou uma política pública é eficaz quando gera os produtos e os resultados alinhados com sua missão, e é eficiente quando o faz com o menor custo possível” (RUA; ROMANINI, 2013, p. 128). Já a efetividade “diz respeito à capacidade de produzir ou maximizar efeitos e impactos na realidade que se quer transformar, ou seja, mudanças reais e permanentes na sociedade” (RUA; ROMANINI, 2013, p. 129).

Para Sonia Draibe (2001, p. 30), ao se avaliar uma implementação deve-se levar em conta os processos e seus subprocessos da política ou programa, de acordo com a autora,

as avaliações de processo, de natureza qualitativa, buscam identificar os fatores identificadores e os obstáculos que operam ao longo da implementação e que condicionam, positiva ou negativamente, o cumprimento das metas e objetivos. Tais fatores podem ser entendidos como condições institucionais e sociais dos resultados (DRAIBE, 2001, p. 30).

A autora desenvolve uma metodologia para avaliar processos de implementação que envolve a análise de sistemas ou subprocessos. Esses sistemas ou subprocessos são divididos em: a) sistema gerencial e decisório; b) processos de divulgação e informação; c) processos de

seleção (de agentes implementadores e/ou de beneficiários); d) processos de capacitação (de agentes e/ou beneficiários); e) sistemas logísticos e operacionais (atividade-fim); f) processos de monitoramento e avaliação internos (DRAIBE, 2001).

Cabe aos indicadores demonstrarem de forma sistematizada a avaliação dos critérios escolhidos. De acordo com as autoras,

Tanto a tentativa de responder às perguntas avaliativas, como a aplicação dos critérios requer o uso de indicadores, que são unidades de medida e funcionam como sinais de alguma tendência, característica, resultado ou comportamento. Segundo PINHO (2011, slide 27), “Indicadores são instrumentos que permitem identificar e medir aspectos relacionados a um determinado conceito, fenômeno, problema ou resultado de uma intervenção na realidade. A principal finalidade é traduzir, de forma mensurável, aspectos de uma realidade dada (situação social) ou construída (ação de governo), a fim de tornar operacional a sua observação e avaliação”.

A avaliação da política pode levar à: 1) continuação; 2) reestruturação; ou 3) extinção. Além da avaliação de que uma política apresentou problemas intransponíveis que gere sua extinção, políticas podem ser extintas por outros motivos, como por exemplo, o problema que gerou a política ser entendido como resolvido, ou esse problema sair da agenda política. Pode ser extinta também por ser percebida como ineficaz ou quando tem prazo de validade determinado (SECCHI, 2013, p. 67).

É possível perceber por esse breve apanhado teórico sobre políticas públicas que há muitos modelos teóricos que tentam explicar seu funcionamento, etapas, atores, etc. Alguns desses modelos com diferenças conceituais evidentes e outros que podem ser entendidos de forma complementar. A seguir aborda-se a legislação e alguns conceitos pertinente à segurança da informação que serão importantes na análise a que este estudo se propõe.

### 2.3. SEGURANÇA DA INFORMAÇÃO

Há uma preocupação mundial com o volume e importância dos dados pessoais coletados por páginas da internet, aplicativos e plataformas, e de que forma tais dados têm sido utilizados pelas empresas, agências ou mesmo governos. No Brasil, uma iniciativa para preservar as informações de usuários é a Lei nº 13.709 de 2018, a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). “Esta Lei dispõe sobre o tratamento de dados pessoais, inclusive nos



meios digitais, por pessoa natural ou por pessoa jurídica de direito público ou privado, com o objetivo de proteger os direitos fundamentais de liberdade e de privacidade e o livre desenvolvimento da personalidade da pessoa natural” (BRASIL, 2018a). De acordo com a LGPD, o tratamento de dados pessoais deverá observar os seguintes princípios:

- I - finalidade: realização do tratamento para propósitos legítimos, específicos, explícitos e informados ao titular, sem possibilidade de tratamento posterior de forma incompatível com essas finalidades;
- II - adequação: compatibilidade do tratamento com as finalidades informadas ao titular, de acordo com o contexto do tratamento;
- III - necessidade: limitação do tratamento ao mínimo necessário para a realização de suas finalidades, com abrangência dos dados pertinentes, proporcionais e não excessivos em relação às finalidades do tratamento de dados;
- IV - livre acesso: garantia, aos titulares, de consulta facilitada e gratuita sobre a forma e a duração do tratamento, bem como sobre a integralidade de seus dados pessoais;
- V - qualidade dos dados: garantia, aos titulares, de exatidão, clareza, relevância e atualização dos dados, de acordo com a necessidade e para o cumprimento da finalidade de seu tratamento;
- VI - transparência: garantia, aos titulares, de informações claras, precisas e facilmente acessíveis sobre a realização do tratamento e os respectivos agentes de tratamento, observados os segredos comercial e industrial;
- VII - segurança: utilização de medidas técnicas e administrativas aptas a proteger os dados pessoais de acessos não autorizados e de situações acidentais ou ilícitas de destruição, perda, alteração, comunicação ou difusão;
- VIII - prevenção: adoção de medidas para prevenir a ocorrência de danos em virtude do tratamento de dados pessoais;
- IX - não discriminação: impossibilidade de realização do tratamento para fins discriminatórios ilícitos ou abusivos;
- X - responsabilização e prestação de contas: demonstração, pelo agente, da adoção de medidas eficazes e capazes de comprovar a observância e o cumprimento das normas de proteção de dados pessoais e, inclusive, da eficácia dessas medidas (BRASIL, 2018a).

Já o Decreto nº 9.637 de 2018, institui a Política Nacional de Segurança da Informação (PNSI) e dispõe sobre a governança da segurança da informação. De acordo com o art. 2º do Decreto nº 9.637/2018, a segurança da informação abrange:

- I - a segurança cibernética;
- II - a defesa cibernética;
- III - a segurança física e a proteção de dados organizacionais; e
- IV - as ações destinadas a assegurar a disponibilidade, a integridade, a confidencialidade e a autenticidade da informação (BRASIL, 2018b).

De acordo com Azevedo e Leal (2020), o conceito de disponibilidade diz respeito ao direito de acesso contínuo, livre e gratuito pelo titular das informações, bem como a possibilidade de solicitar portabilidade dos dados para outro fornecedor ou serviço. Já o conceito de integridade indica que a informação não pode ser alterada ou destruída pelo

agente de tratamento sem o prévio consentimento do titular. A confidencialidade exige a manutenção do sigilo e que os dados não podem ser acessíveis por pessoas não autorizadas, ou serem divulgados à terceiros, devendo qualquer operação desta natureza ser informada e consentida pelo titular dos dados. Em relação ao princípio da autenticidade, é o que garante a veracidade da autoria da informação, ou seja, de quem de fato produziu aquela informação.

Preocupado com o tratamento de dados de estudantes e professores no contexto da pandemia com a proliferação de plataformas de ensino remoto, o Comitê Técnico da Educação do Instituto Rui Barbosa (CTE-IRB) publicou a Nota Técnica CTE-IRB nº 03/2020 com recomendações aos Tribunais de Contas brasileiros visando ao acompanhamento e à fiscalização das ações desenvolvidas pelos entes públicos na área da educação mediante a utilização de plataformas digitais, sobretudo quanto ao tratamento e à proteção de dados. Alguns questionamentos colocados neste documento dizem respeito à participação de agente privado no fornecimento de tecnologias, tais como: 1) como está formalizada essa atividade? 2) há a disponibilização de dados sensíveis (como, por exemplo, origem racial ou étnica, convicções religiosas ou políticas, questões biométricas e relacionadas à saúde e à vida sexual)? 3) os profissionais da educação, pais ou responsáveis e/ou alunos assinaram termos de consentimento a respeito? Caso positivo, verificar o “modelo” do(s) respectivo(s) termo(s). 4) os dados disponibilizados são aqueles estritamente necessários para a finalidade estabelecida? 5) os dados ficarão localizados no Brasil? Ou podem ser utilizados para treinar inteligência artificial? 6) quais as salvaguardas/protocolos de segurança fixados para o tratamento de tais dados, a fim de evitar acessos não autorizados? 7) quem delimita a finalidade, o tratamento e a qualidade dos dados coletados? 8) haverá controle/fiscalização sobre o uso dos dados? Em caso afirmativo, quem o fará será um agente imparcial? 9) qual o destino dos dados após o encerramento do uso dessa tecnologia? (CTE-IRB, 2020).

#### 2.4. LEGISLAÇÃO DA EDUCAÇÃO

A legislação vigente expressa tanto pela Constituição Federal de 1988 (CF/1988), quanto pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB/1996) afirma que a educação é dever do Estado e da família. Esse dever do poder público se dá mediante a garantia de educação

básica obrigatória e gratuita dos quatro aos dezessete anos, ou seja, abrange a etapa da Educação Infantil até o Ensino Médio.

Além disso, cabe ressaltar alguns dos princípios que regem a educação nacional, tais como: a garantia de igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; a gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais; a gestão democrática do ensino público; a garantia de padrão de qualidade; e a garantia do direito à educação – presentes nos art. 3º da LDB/1996 e art. 205 da CF/1988 (BRASIL, 1988; 1996).

Conforme a LDB/1996 (art. 23, parágrafo 2º) “o calendário escolar deverá adequar-se às peculiaridades locais, inclusive climáticas e econômicas, a critério do respectivo sistema de ensino, sem com isso reduzir o número de horas letivas previsto nesta Lei” (BRASIL, 1996). Já o inciso I deste mesmo artigo estipula que “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” (BRASIL, 1996).

Também na LDB/1996 (art. 32, parágrafo 4º), impõe-se a presencialidade como obrigatória no ensino fundamental, tendo o ensino a distância caráter de complementação da aprendizagem ou em situações emergenciais.

Com as restrições causadas pela pandemia do coronavírus, o Ministério da Educação desobrigou a quantidade de dias letivos previstos pela LDB/1996, mas manteve a necessidade das 800 horas de carga horária do ano letivo por meio da Medida Provisória nº 934, de 1 de abril de 2020 (BRASIL, 2020a).

O Conselho Nacional de Educação, por meio do Parecer CNE/CP nº 5/2020 (art. 2º, parágrafo 5º) estabelece que “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” (BRASIL, 2020b).

## 2.5. INFLUÊNCIA PRIVADA NA EDUCAÇÃO PÚBLICA

Uma gama de autores nacionais aborda a questão da influência privada na educação pública. Neste trabalho, foi utilizada, principalmente, as perspectivas de Peroni (2018) e Freitas (2018). Peroni possui ampla pesquisa sobre a relação entre o público e o privado na educação, que demonstra as influências empresariais na educação. De acordo com a autora, essa relação se materializa das mais diferentes formas e impacta na democratização ao acesso à educação. Em seu trabalho, a autora define democracia como a materialização de direitos em políticas coletivamente construídas na autocrítica da prática social, essa materialização não se dá como mera influência de mudanças sociais e econômicas, mas como constitutiva dessas mudanças.

A autora alerta para dois tipos de privatização: uma direta, na qual há a transferência do oferecimento do serviço educacional à iniciativa privada ou terceiro setor; e outra, que privatiza o “conteúdo da proposta” (PERONI, 2018), na qual o privado define o conteúdo da educação, sua direção, seus métodos e administração. Nesse tipo de privatização, o conceito de eficiência e a instrumentalidade da lógica de mercado é aplicado aos processos educacionais.

Ball e Youdell (2008, apud PERONI, 2018) conceituam essa dinâmica como privatização endógena e exógena. Sendo que a privatização endógena envolve a importação de ideias, técnicas e práticas do setor privado a fim de tornar o setor público mais mercadológico e mais parecido com as empresas. Já a privatização exógena está vinculada ao lucro e envolve a abertura dos serviços da educação pública para a participação do setor privado em bases lucrativas e utilizando o setor privado para planejar, gerenciar ou fornecer partes da educação pública. Os autores destacam ainda uma relação entre as privatizações endógenas e exógenas, por meio da qual os movimentos e mudanças incorporados na primeira facilitam a última.

Freitas (2018) atenta para o fato de que a racionalidade privatista da educação é embasada pela lógica neoliberal. Nessa concepção, o Estado é o principal impeditivo da qualidade social, pois é ineficiente e mau gestor, “devendo, portanto, ser reduzido a um mínimo e – mais importante – sem possibilidade de interferir no mercado, o que atrapalharia sua lógica natural” (FREITAS, 2018, p. 31).

O neoliberalismo olha para a educação a partir de sua concepção de sociedade baseada em um livre mercado cuja própria lógica produz o avanço social com qualidade, depurando a ineficiência através da concorrência. Segundo essa visão, a generalização desta concepção para todas as atividades do Estado produzirá uma sociedade melhor. Os cidadãos estão igualmente inseridos nessa lógica e seu esforço (mérito) define sua posição social. É dessa visão de mundo que advêm as finalidades que ele atribui à educação (FREITAS, 2018, p. 31).

Em seu intuito de destruição da educação pública, o projeto neoliberal associada à privatização tem também como foco o controle do processo educativo, sob formas de administração empresarial. De acordo com Freitas (2018, p. 103-104), não são poucas as vantagens que encontram nisso: permite o controle da gestão, fazendo com que esta assuma um estilo empresarial, impedindo a gestão democrática da escola com uma concepção pública, como um “bem comum”; além de permitir o controle dos profissionais da educação, por quem nutrem verdadeiro desprezo. “Ao retirar a gestão da escola do âmbito do setor público, o mesmo processo de precarização que vem atingindo as demais profissões chega também aos profissionais da educação, por meio da introdução de concepções e formas de gestão privadas nas redes públicas” (FREITAS, 2018, p. 104).

### 3. METODOLOGIA DE PESQUISA

O presente estudo de caso se configura como pesquisa descritiva e exploratória, de cunho quanti-qualitativo, elaborada por meio de análise documental, pesquisa bibliográfica e questionário de sondagem de opinião. Tal análise se deu através de levantamento de dados estatísticos, empíricos e em documentos normativos.

Como método de abordagem foi utilizado o método dialético que, conforme Marconi e Lakatos (2017, p. 108), busca penetrar o mundo dos fenômenos através de sua ação recíproca, da contradição inerente ao fenômeno e da mudança dialética que ocorre na natureza e na sociedade. De acordo com o método dialético, nenhum fenômeno pode ser visto isoladamente, mas em relação aos fenômenos que o cercam, que o condicionam e são condicionados por ele. Já, quanto ao método de procedimento, utilizou-se o método histórico, que

[...] colocando os fenômenos, como, por exemplo, as instituições, no ambiente social em que nasceram, entre as suas condições 'concomitantes', torna-se mais fácil sua análise e compreensão, no que diz respeito à gênese e ao desenvolvimento, assim como às sucessivas alterações; ao permitir a comparação de sociedades diferentes, o método histórico preenche os vazios dos fatos e acontecimentos, apoiando-se em um tempo, mesmo que artificialmente reconstruído, que assegura a percepção da continuidade e do entrelaçamento dos fenômenos (MARCONI; LAKATOS, 2017, p. 108-109).

Além disso, foi utilizada a estratégia do estudo de caso. De acordo com Yin (2001, p. 32), "um estudo de caso é uma investigação empírica que: investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos". Além disso, "a essência de um estudo de caso, a principal tendência em todos os tipos de estudo de caso, é que ela tenta esclarecer uma decisão ou um conjunto de decisões: o motivo pelo qual foram tomadas, como foram implementadas e com quais resultados" (SCHRAMM, 1971, apud YIN, 2001, p. 31).

Para Yin (2001, p. 21), "o estudo de caso contribui, de forma inigualável, para a compreensão que temos dos fenômenos individuais, organizacionais, sociais e políticos". Ainda conforme o autor, "o poder diferenciador do estudo [de caso] é sua capacidade de lidar com uma ampla variedade de evidências – documentos, artefatos, entrevistas e observações" (YIN, 2001, p. 27).

No quadro abaixo foram selecionados instrumentos metodológicos para cada objetivo específico e formas de análise.

**Quadro 1. Objetivos específicos: instrumentos e formas de análise**

| OBJETIVOS ESPECÍFICOS  | INSTRUMENTOS  | FORMA DE ANÁLISE   |
|--|---|--|
| Descrição e compilação do arcabouço legal da política  | Pesquisa documental em documentos normativos e notícias | Análise e sistematização do arcabouço legal  |
| Acompanhamento da adesão dos segmentos   | Levantamento estatístico na plataforma                  | Verificação dos percentuais de adesão de professores e estudantes                                      |
| Verificação da interpretação dada pela equipe diretiva e docente à implementação da política   | Formulário de sondagem de opinião                       | Dados sobre o entendimento da norma e da prática do ensino remoto via plataforma CórTEX                |
| Análise da plataforma como instrumento de gestão da vida acadêmica                             | Formulário de sondagem de opinião                       | Análise das qualidades e deficiências da plataforma CórTEX como instrumento de gestão                  |
| Análise da plataforma como instrumento pedagógico de viabilização da política de ensino remoto | Formulário de sondagem de opinião                       | Informações sobre a utilidade deste instrumento na vida dos estudantes e sua aquisição de conhecimento |
| Percepção da equipe diretiva e docente sobre o papel da escola no atual contexto de pandemia   | Formulário de sondagem de opinião                       | Panorama de compreensão da função da escola em relação a nova política                                 |

Fonte: Elaboração própria.

No caso do presente estudo foram utilizadas, principalmente, as coletas de dados por meio documental e questionário de sondagem de opinião. Os documentos normativos foram acessados na íntegra por meio de Lei de Acesso à Informação (LAI), já que apenas o extrato do acordo foi publicado no Diário Oficial de Porto Alegre, em 3 de julho de 2020 (conforme mostra a figura 1). Os documentos obtidos via LAI<sup>3</sup> encontram-se listados no quadro 2.

---

<sup>3</sup> Solicitação realizada por meio do endereço na internet: <<https://sicpoa.procempa.com.br/>> em 03/06/2020.

**Figura 1. Extrato de Termo de Parceria por Acordo de Cooperação (DOPA, 03/07/2020)**



# DIÁRIO OFICIAL PORTO ALEGRE

Órgão de Divulgação do Município - Ano XXV - Edição 6286 - Sexta-feira, 3 de Julho de 2020.

**Divulgação:** Sexta-feira, 3 de Julho de 2020. **Publicação:** Segunda-feira, 6 de Julho de 2020.

## Executivo - EDITAIS

### Editais

#### Secretaria Municipal de Educação

**Protocolo: 293564**

### EXTRATO DE TERMO DE PARCERIA POR ACORDO DE COOPERAÇÃO

**PARTÍCIPES:** MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE/SMED e CRTX - INTELIGENCIA E SISTEMAS LTDA  
**CNPJ DO PARCEIRO:** 28.626.538/0001-25  
**OBJETO:** O presente Acordo de Cooperação tem por objeto a formalização da parceria, em regime de mútua cooperação entre o Município e a empresa CRTX - Inteligência e Sistemas LTDA, mediante a concessão de licença de uso da Plataforma CórTEX em 56 Escolas Municipais de Ensino Fundamental e 2 Escolas Comunitárias de Educação Básica da Rede Municipal de Ensino de Porto Alegre, totalizando 50.000 alunos.  
**FUNDAMENTO LEGAL:** Lei Nacional 13.019/2014 e Decreto Municipal 19.775/2017.  
**RECURSOS FINANCEIROS:** Não haverá repasse de recursos financeiros por parte do Município.  
**VIGÊNCIA:** Este Acordo de Cooperação terá vigência de 01/06/2020 à 31/05/2021.  
**PROCESSO:** 19.0.000064091-6

**PROF. DR. ADRIANO NAVES DE BRITO**, Secretário Municipal da Educação.

Fonte: Órgão de Divulgação do Município - Ano XXV - Edição 6286 - Sexta-feira, 3 de julho de 2020.

Os documentos obtidos via LAI permitiram a análise dos parâmetros normativos da política. Além destes documentos, também foram utilizados na pesquisa instruções normativas, pareceres técnicos e publicações do Conselho Municipal de Educação que chegaram à Escola Municipal de Educação Básica Dr. Liberato Salzano Vieira da Cunha via Sistema Eletrônico de Informações (SEI) ou por compartilhamento nos grupos de professores e diretores da Escola.



## Quadro 2. Documentos obtidos via Lei de Acesso à Informação (LAI)

| DOCUMENTO  | RESUMO DE SEU CONTEÚDO  | DATA DO DOCUMENTO |
|--|---|-------------------|
| <i>Parecer 11654417 01<br/>Parecer PGM</i>                         | Parecer da Procuradoria Geral do Município (PGM) autorizando a viabilidade jurídica da celebração de contratos de doações puras de bens e de parcerias por Acordos de Cooperação com pessoas naturais e jurídicas, orientando-se, a par do Decreto municipal do Voluntariado, nº 13.576, de 2001, a regulamentação da tramitação do procedimento de doação, bem assim, também pela disposição, por decreto, da aplicação da Lei nº 13.019, de 2014, no âmbito do Município de Porto Alegre. | 09/03/2017        |
| <i>Carta 11654447 02 carta<br/>doação Córtes</i>                   | Proposta de cooperação e doação da plataforma Córtes à Rede Municipal de Ensino, assinada por CRTX - INTELIGENCIA E SISTEMAS LTDA e Jorge Gerdau Johannpeter.   | 05/03/2019        |
| <i>Contrato 11654473 03<br/>Contrato prestação de<br/>serviços</i> | Contrato de prestação de serviços entre a CRTX - INTELIGENCIA E SISTEMAS LTDA e Jorge Gerdau Johannpeter.   | 15/01/2020        |
| <i>Proposta 11654544 05.1<br/>Proposta de prorrogação</i>          | Proposta de prorrogação e ampliação do escopo do Acordo de Cooperação firmado entre Secretaria de Educação de Porto Alegre e CRTX Inteligência e Sistemas, apresentada pela CRTX ao Secretário de Educação de Porto Alegre, Adriano de Naves Brito.   | 25/01/2020        |
| <i>Contrato 11654497 04<br/>Contrato Aditivo</i>                   | Aditivo ao contrato de prestação de serviços entre a CRTX - INTELIGENCIA E SISTEMAS LTDA e Jorge Gerdau Johannpeter.  | 01/05/2020        |
| <i>Parecer 11654514 05<br/>Parecer Pedagógico</i>                  | Despacho da Coordenadoria-Geral Pedagógica e do Programa de Qualidade da Educação em Porto Alegre – SMED ao Secretário Municipal de Educação, justificando a necessidade de renovação do Acordo de Cooperação Técnica entre SMED e CRTX - Inteligência e Sistemas LTDA.   | 14/05/2020        |
| <i>Plano de Trabalho<br/>11654563 06 Plano de<br/>Trabalho</i>     | Plano de Trabalho CÓRTEX/SMED.  | 29/06/2020        |
| <i>Informação 11654392<br/>Informação Técnica</i>                  | Informação Técnica N° 84/2020 da Secretaria Municipal de Educação à Procuradoria Municipal Setorial - SMED (PMS/03) justificando a parceria, na forma de Acordo de Cooperação, com entidade privada com fins lucrativos e sem repasse financeiro entre os partícipes, com base na Lei Federal 13.019/2014.  | 01/07/2020        |
| <i>Acordo 11654372<br/>Acordo</i>                                  | Acordo de cooperação que entre si celebram a e a CRTX - INTELIGENCIA E SISTEMAS LTDA, para concessão de licença de uso da plataforma de gestão educacional Córtes, em 56 escolas municipais de ensino fundamental e 2 escolas comunitárias de educação básica da Rede Municipal de Ensino de Porto Alegre.  | 01/07/2020        |

Fonte: Elaboração própria, de acordo com os documentos fornecidos via LAI.

Quanto ao questionário de sondagem de opinião realizado por meio eletrônico (disponível em inteiro teor no Anexo 1 deste trabalho), seu *link* foi disponibilizado em grupos de *WhatsApp* de professores e gestores da EMEB Dr. Liberato Salzano Vieira da Cunha e recebeu respostas no período de 21 de setembro de 2020 a 29 de setembro de 2020. Antes

disso, o questionário foi testado com dois representantes da equipe diretiva e gestora em 15 e 16 de setembro de 2020.

Houve um atraso na disponibilização do questionário em razão da Escola também estar realizando coleta de opiniões por meio de questionário eletrônico com professores em relação à volta às aulas presenciais<sup>4</sup>. Nesse momento, foi percebida uma mudança de foco na questão do CórteX, tendo os professores, sindicato e mídia sua atenção voltada para a possibilidade de retorno presencial às aulas, assim como o estabelecimento de protocolos de atendimento e liberação de professores grupos de risco.

O questionário *online* disponibilizado aos professores e gestores obteve retorno de 17 respostas. O mesmo foi organizado para se ter um breve panorama do público respondente (cargo e idade), se o servidor soube detalhes do projeto de implementação do CórteX na Rede Municipal de Ensino (RME), preocupações com o uso do ensino remoto e opinião sobre o uso das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) na Educação, como necessidade de capacitação e a disponibilização de equipamentos pela escola.

Em relação ao exame dos dados levantados, criou-se como critério de análise a utilização do campo de planejamento da política na instância competente (a Secretaria Municipal de Educação de Porto Alegre – SMED/POA) como “contexto normativo” que busca responder o primeiro objetivo específico desta pesquisa. Já os dados empíricos coletados por meio do questionário *online*, foram denominados de “contexto empírico de aplicação da política”, tópico no qual argumenta-se em relação ao restante dos objetivos específicos (conforme quadro 1). Assim, tem-se como analisar a política relacionando a perspectiva dos tomadores de decisão e na aplicação prática da burocracia à nível de rua.

Neste tópico foi apresentado o caminho metodológico percorrido. A seguir foram realizadas as análises do material coletado conforme descrito.

---

<sup>4</sup> Conforme informações da SMED: “Prefeitura apresenta proposta de calendário e protocolos para volta às aulas”. Disponível em: <<https://prefeitura.poa.br/smed/noticias/prefeitura-apresenta-proposta-de-calendario-e-protocolos-para-volta-aulas>>. E “Porto Alegre encaminha cronograma e protocolos para retomada das aulas ao governo estadual”. Disponível em: <<https://prefeitura.poa.br/smed/noticias/porto-alegre-encaminha-cronograma-e-protocolos-para-retomada-das-aulas-ao-governo>>. Acessos em 04 out. 2020.

#### 4. ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DO CÓRTEX NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO

A partir de 2017, com a posse do Prefeito de Porto Alegre Nelson Marchezan Júnior do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), iniciou-se um processo de privatização de serviços públicos por meio de parcerias público-privadas, bandeira do Partido e promessa de campanha do então candidato à Prefeitura da capital do Rio Grande do Sul. Conforme o site da Prefeitura, alguns dos projetos de parcerias concretizados e/ou em vias de implementação foram em relação à iluminação pública da cidade, ao Mercado Público de Porto Alegre, ao Auditório Araujo Viana, dentre outros<sup>5</sup>.

O Prefeito tem como discurso recorrente a identificação do público como ineficiente e vê no mercado a idealização da máxima eficiência organizacional. Dessa forma, seu governo (2017-atualmente) utiliza como argumento a ineficiência do serviço público como justificativa para a terceirização e/ou privatização<sup>6</sup>.

No ano que assume a Prefeitura de Porto Alegre, Marchezan cria a Secretaria Municipal de Parcerias Estratégicas (SMPE), que fica “responsável por formular, planejar, coordenar, articular e controlar as políticas voltadas para a captação de recursos externos, articulação e fomento de parcerias públicas ou privadas; organizações da sociedade civil com interesse público; concessões; e demais parcerias de interesse de outros órgãos municipais”<sup>7</sup>.

Nesse caso específico, veremos de que forma essa orientação pelo estabelecimento de parcerias se deu na Secretaria Municipal de Educação (SMED), mais especificamente no caso da implementação do CórTEX pela Rede Municipal de Ensino (RME).

O CórTEX é uma plataforma educacional destinada a professores, gestores, alunos e responsáveis que serve para o acompanhamento da vida escolar dos alunos. Trata-se de um aplicativo que pode ser baixado no *smartphone* ou acessado pelo computador, no qual o

---

<sup>5</sup> Disponível em: <[https://www2.portoalegre.rs.gov.br/ppp/default.php?p\\_secao=1216](https://www2.portoalegre.rs.gov.br/ppp/default.php?p_secao=1216)>. Acesso em 07 set. 2020.

<sup>6</sup> “A iniciativa privada é muito mais ágil”, afirma Marchezan sobre estudo para terceirizar HPS. Gaúcha ZH, 11/04/2019. Disponível em: <<https://gauchazh.clicrbs.com.br/porto-alegre/noticia/2019/04/a-iniciativa-privada-e-muito-mais-agil-afirma-marchezan-sobre-estudo-para-terceirizar-hps-cjucnefsn015t01o18nuruey8.html>> Acesso em 19 nov. 2020.

<sup>7</sup> Disponível em: <[https://www2.portoalegre.rs.gov.br/ppp/default.php?p\\_secao=1208](https://www2.portoalegre.rs.gov.br/ppp/default.php?p_secao=1208)>. Acesso em 07 set. 2020.

professor registra a frequência e o desempenho do aluno em tempo real para gerenciamento do diário de classe via celular, além de compartilhar esses dados com pais e responsáveis para acompanhamento da vida escolar dos filhos e contato com a equipe escolar.

O CórTEX foi inicialmente implementado tendo como principal funcionalidade ser uma ferramenta pela qual o gestor faria o controle da frequência escolar dos alunos e contato com responsáveis. Esse escopo da plataforma é ampliado para o oferecimento de atividades escolares substitutivas das aulas presenciais durante o período de pandemia de COVID-19 por meio de um aditivo de contrato. A seguir, será detalhado o contexto normativo de planejamento e implementação da plataforma CórTEX, por meio de dois Acordos de Cooperação Técnica que possibilitaram a implementação da plataforma na RME, além de um credenciamento público que permitiu a Prefeitura oferecer gratuidade no acesso à internet para uso exclusivo do CórTEX pelos alunos.

#### 4.1. ANÁLISE DO CONTEXTO NORMATIVO

A descrição analítica do contexto normativo da política pública de ensino remoto na Rede Municipal de Ensino de Porto Alegre (RME/POA) parte de dados normativos desenvolvidos pela Secretaria Municipal de Educação de Porto Alegre (SMED/POA) para a implementação da política nas escolas da rede. Nesse ínterim, tem-se registrado aspectos importantes da política, como a tomada de decisão, a presença de diferentes atores, o modelo de implementação, dentre outros. O contexto normativo engloba dois Acordos de Cooperação Técnica, um credenciamento de empresas de telefonia para garantir a gratuidade no acesso da plataforma e as normas para validação das atividades remotas como dias letivos.

##### **a) Primeiro Acordo de Cooperação Técnica (Projeto Piloto)**

A implementação do CórTEX na Rede Municipal de Ensino (RME) de Porto Alegre iniciou em 2019, ano no qual foi introduzido um projeto piloto com início em abril de 2019 e duração de um ano (prazo de vigência de 01/04/2019 a 31/05/2020). Esse projeto piloto contemplou a disponibilização da licença da plataforma para dez escolas selecionadas de Ensino

Fundamental, abrangendo um total de 8.500 alunos regularmente matriculados nestas instituições, além da capacitação de professores e suporte técnico para implementação da plataforma de gestão.

O instrumento celebrado foi um Acordo de Cooperação Técnica entre a Secretaria Municipal de Educação de Porto Alegre (SMED) e a CRTX Inteligência e Sistemas Limitada que previa a concessão da licença de uso da plataforma de gestão educacional CórteX. Celebrado na forma da Lei 13.019/2014<sup>8</sup>, seguindo a orientação do Parecer 1.202/2017 da Procuradoria-Geral do Município (PGM)<sup>9</sup>. De acordo com o Parecer da PGM, “o Acordo de Cooperação é o instrumento para a consecução de finalidade públicas e recíprocas – de relevância pública e social – sem envolver transferência de recursos financeiros”.

Assim, não houve ônus da Prefeitura para a implementação do CórteX. A plataforma de ensino foi, de certa forma, uma doação da empresa para a SMED. Quem de fato financiou a empresa para o oferecimento do serviço para a Prefeitura Municipal de Porto Alegre (PMPA) foi o empresário Jorge Gerdau. Neste primeiro acordo de cooperação, a concessão da licença de uso do CórteX custou R\$ 34.850,00 mensais para o empresário, de acordo com contrato firmado ente a empresa CRTX Inteligência e Sistemas Limitada e Jorge Gerdau. Conforme a SMED:

A proposta da CórteX é financiada exclusivamente pelo Sr. Jorge Gerdau Johannpeter, empresário e *sponsor* do projeto, que tem interesse subsidiar ferramentas tecnológicas para suprir a deficiência no setor educacional no Município, visando qualificar a educação em Porto Alegre. O termo de Cooperação será firmado com a CórteX em razão dos aspectos técnicos envolvidos, que não são de responsabilidade técnica do financiador do projeto (PORTO ALEGRE, 2020c).

---

<sup>8</sup> Lei Federal 13.019/2014: Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis nº 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ Ato2011-2014/2014/Lei/L13019.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2011-2014/2014/Lei/L13019.htm)>. Acesso em 15 ago. 2020.

<sup>9</sup> Parecer 1.202/2017 da Procuradoria-Geral do Município. Disponível em: <[http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/pgm/usu\\_doc/1202-2017.pdf](http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/pgm/usu_doc/1202-2017.pdf)>. Acesso em 17 ago. 2020.

A implementação da plataforma nesse primeiro acordo possuiu como justificativa o investimento na melhoria do gerenciamento dos dados educacionais, principalmente em relação ao acompanhamento da frequência dos estudantes, já que o sistema utilizado, o Sistema de Informações Educacionais (SIE), encontra-se defasado de acordo com a SMED (PORTO ALEGRE, 2019).

Assim, o objetivo principal da implementação da plataforma foi o controle e gerenciamento da frequência e desempenho escolar, além de apresentar esses dados aos responsáveis em tempo real e servir de meio de contato com os familiares, aproximando-os de professores e gestores. Inicialmente, a plataforma declarou as seguintes metas:

a) ter 100% dos professores das 10 escolas utilizando o aplicativo; b) ter 30% de pais engajados no uso do aplicativo, do total de pais das 10 escolas participantes; c) ter dados de infrequência escolar, em tempo real, diariamente; d) ter dados consolidados de infrequência escolar, em relatórios e gráficos, das 10 escolas participantes: por escola, por etapa, por turma, por aluno (PORTO ALEGRE, 2019).

Para realizar a coleta de dados de frequência escolar os professores das escolas participantes deveriam realizar a chamada diária das turmas por meio da plataforma, pelo *smartphone*, *tablet* ou computador, substituindo chamadas e diários de classe pelos meios informáticos.

A plataforma opera em nuvem e quanto à segurança da informação a empresa se incumbem em manter sigilo em relação aos dados de estudantes, incluindo informações pessoais que não são públicas. Além disso, ao término da vigência do instrumento, a empresa se compromete em repassar integralmente para a SMED os dados dos estudantes armazenados na plataforma e após isso deletá-los definitivamente.

O Acordo também previu a capacitação de gestores e professores das escolas selecionadas e a disponibilização de suporte técnico e pedagógico para as escolas que utilizarem a plataforma, a serem oferecidas pela SMED.

Inicialmente desenvolvida para ser uma ferramenta de gestão, a plataforma CórteX tem seu escopo ampliado com a incidência da pandemia do coronavírus, nesse contexto seu planejamento e implementação é estendido por meio de um aditivo ao fim desse primeiro contrato de cooperação, conforme será descrito no próximo item.

## **b) Segundo Acordo de Cooperação Técnica**

O segundo e atual Acordo de Cooperação Técnica entre a empresa CRTX Inteligência e Sistemas Limitada e a Secretaria Municipal de Educação de Porto Alegre (SMED) iniciou em junho deste ano, também com duração de um ano (vigência: de 01/06/2020 a 31/05/2021). Dessa vez, o projeto foi ampliado para atender 56 Escolas Municipais de Ensino Fundamental e 2 Escolas Comunitárias de Educação Básica da Rede Municipal de Ensino de Porto Alegre, totalizando 50.000 alunos. Ainda sem ônus para o Município e tendo seus custos financiados pelo empresário Jorge Gerdau, dessa vez com custo de R\$ 86.800,00 mensais.

Esta cooperação técnica apresenta como objetivo “implementar a plataforma de gestão educacional, a fim de melhorar o gerenciamento dos dados educacionais da rede de escolas de Porto Alegre, aprimorando os processos de tomada de decisão, em prol da qualificação da aprendizagem dos estudantes” (PORTO ALEGRE, 2020d). E apresenta os objetivos específicos de:

I. Melhorar as práticas de gestão de sala de aula, acompanhando com mais precisão o percurso dos estudantes (dados de frequência e desempenho); II. Melhorar os processos pedagógicos da escola e da gestão da rede; III. Melhorar a gestão da supervisão escolar oportunizando um retorno mais imediato dos processos pedagógicos aos professores e aos estudantes; IV. Criar uma rede de conexão entre as escolas e as famílias; V. Combater a infrequência escolar; VI. Ofertar um canal de educação remota (PORTO ALEGRE, 2020d).

Nota-se que aqui que a plataforma se propõe a ser um canal de educação remota, além de subsidiar gestores. Nesse novo contrato as metas são ampliadas para:

I. Alcançar 100% dos professores das escolas utilizando a plataforma; II. Alcançar 100% de responsáveis/alunos engajados na plataforma; III. Ter relatórios consolidados de nível de engajamento, frequência escolar e desempenho dos estudantes; IV. Realizar atividades remotas, em caráter excepcional, para cumprir o calendário escolar 2020 (PORTO ALEGRE, 2020d).

Também foram disponibilizados os resultados esperados nesse novo contrato de cooperação técnica:

I. Viabilizar por meio virtual o envio de atividades remotas aos estudantes; II. Contribuir no processo de alfabetização digital de todos os integrantes da comunidade escolar; III. Adquirir dados de infrequência escolar, em tempo real, diariamente; IV. Adquirir dados educacionais consolidados para orientar a tomada de decisão dos gestores das escolas e dos gestores da SMED (PORTO ALEGRE, 2020d).

Este segundo contrato de cooperação, assim como o anterior, também previu prestação de contas pela CRTX por meio de Relatório de Execução do Objeto. Dentre os itens do relatório está o levantamento de “elementos para avaliação dos impactos sociais das ações desenvolvidas e, quando for o caso, do grau de satisfação do público-alvo e da possibilidade de sustentabilidade das ações após a conclusão do objeto” (PORTO ALEGRE, 2020d).

O monitoramento e avaliação serão realizados pela SMED e deverão contemplar a “análise dos dados gerados pela plataforma e pesquisa de satisfação a ser realizada com os usuários, objetivando a gestão adequada e regular da parceria, diante do que deverão contemplar a análise das informações da parceria constantes da plataforma eletrônica e da documentação técnica apresentada” (PORTO ALEGRE, 2020d). Como atribuições do Município, também é descrito na normativa a obrigação de “prover recursos tecnológicos necessários para o bom andamento do projeto” (PORTO ALEGRE, 2020d). Nesse sentido, será feita a análise do esforço da Prefeitura em oferecer a gratuidade do acesso à internet para que o público alvo possa ter acesso à plataforma.

### **c) Gratuidade do acesso ao CórteX**

Com a necessidade de substituir as aulas presenciais pelas oferecidas remotamente por meio da plataforma CórteX, logo se apresentou a primeira dificuldade: muitos alunos não possuem internet para acessar a plataforma e realizar o *download* das atividades. Diante disso, a Prefeitura realizou um certame público para empresas de telefonia se credenciarem para oferecimento do serviço de acesso à internet para a Prefeitura Municipal de Porto Alegre (PMPA).

Nesse chamamento público realizado por meio do Credenciamento 05/2020<sup>10</sup>, a PMPA oferece a remuneração de R\$ 0,015 (quinze milésimos de centavo) por MB (megabytes) consumido pelo aluno de forma a só cobrir o tráfego de dados realizados no CórteX. Além disso, o documento prevê um máximo de dados por aluno de 100MB/mês para o quantitativo

---

<sup>10</sup> Disponível em: <[http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smf/default.php?reg=11&p\\_secao=1092](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smf/default.php?reg=11&p_secao=1092)>. Acesso em 25 ago. 2020.



de 40.841 (quarenta mil, oitocentos e quarenta e um) alunos e 2.600 (dois mil e seiscentos) professores da Rede Pública Municipal de Ensino e Escolas Comunitárias de Educação Básica.

Em videoconferência com diretores da RME realizada dia 31 de agosto de 2020, o Secretário de Educação, Adriano Naves de Brito, anunciou a gratuidade do CórTEX. Para tanto, foi solicitado aos alunos da rede que desejarem a gratuidade baixarem outro aplicativo – anteriormente estavam usando o “CórTEX Aluno” disponível no *Play Store* do Google – mas para acesso a gratuidade deveriam agora baixar o APP “Aluno POA (Dados Patrocinados)”.

#### **d) Normas para validação de dias letivos por meio remoto**

Ainda há a questão de como serão contabilizados os dias letivos no período com aulas remotas realizadas por meio da plataforma CórTEX. A legislação municipal vigente compreende que apenas 25% da carga horária do ensino fundamental possa ser oferecido de forma remota. Conforme o Parecer CME/POA nº 3/2020:

O calendário 2020 deverá prever a integralização das 800 horas letivas, compostas por 600h presenciais e por atividades pedagógicas não presenciais, de caráter complementar [...] no limite de 25% (vinte e cinco por cento) do total de 800h mínimas obrigatórias, ou seja, 200h letivas (PORTO ALEGRE, 2020a, p. 31).

Além disso, somente as turmas que obtiverem 100% de conectividade na plataforma CórTEX terão sua carga horária contabilizada, de fato, como dia letivo. A Medida Provisória nº 934 de 1 de abril de 2020 do Ministério da Educação, que estabeleceu a flexibilização de dias letivos, prevê que seja cumprida a carga horária de 800 horas previstas na LDB/1996, mas libera a realização de 200 dias letivos. Conforme a MP,

Art. 1º O estabelecimento de ensino de educação básica fica dispensado, em caráter excepcional, da obrigatoriedade de observância ao mínimo de dias de efetivo trabalho escolar, nos termos do disposto no inciso I do caput e no § 1º do art. 24 e no inciso II do caput do art. 31 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, desde que cumprida a carga horária mínima anual estabelecida nos referidos dispositivos, observadas as normas a serem editadas pelos respectivos sistemas de ensino (BRASIL, 2020a).

Permitindo, assim, que os conselhos de educação municipais ou estaduais definissem seus critérios de contabilização de dias letivos em meio à pandemia. Em relação ao Estado do Rio Grande do Sul, há uma disparidade nesses critérios nos sistemas Estadual e Municipal de

Porto Alegre. Enquanto a Secretaria de Educação do Estado do Rio Grande do Sul (SEDUC/RS) tem contabilizado indiscriminadamente as atividades remotas, que estabeleceram como ensino híbrido, o Município de Porto Alegre limitou para apenas 25% da carga horária letiva por meio remoto. Nesse sentido, percebe-se uma orientação de certa forma dúbia realizada pelo Governo Federal, o que ocasionou tais divergências.

#### 4.2. ANÁLISE DO CONTEXTO EMPÍRICO DE APLICAÇÃO DA POLÍTICA

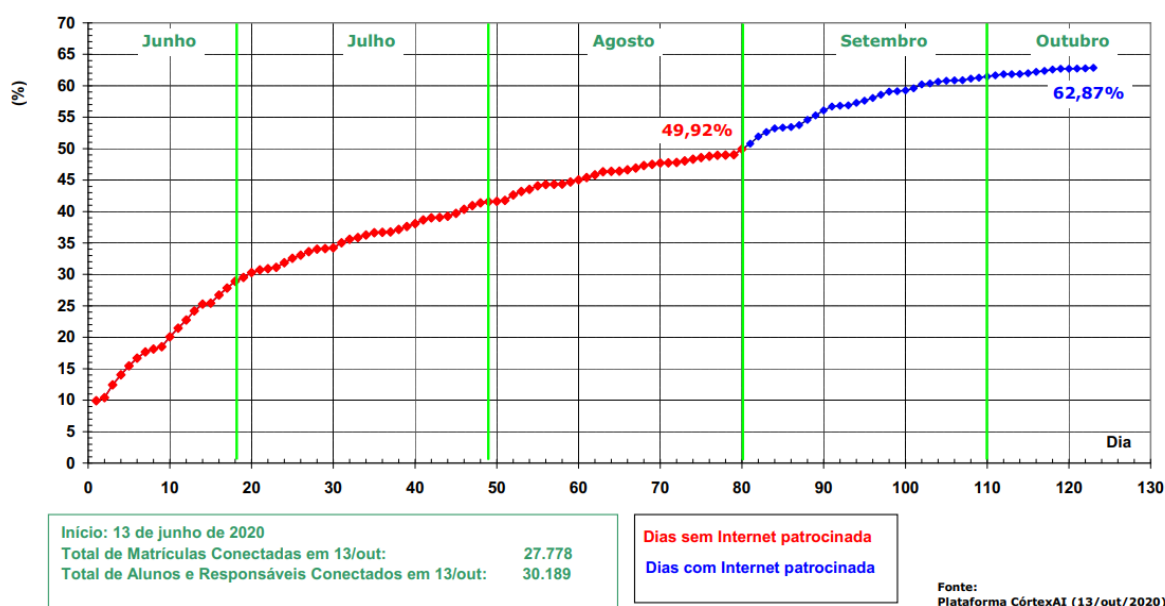
A Escola Municipal de Ensino Básico Dr. Liberato Salzano Vieira da Cunha iniciou a utilização da plataforma CórTEX em junho de 2020, após anúncio do Prefeito e do Secretário de Educação do Município de Porto Alegre em videoconferência aberta à Rede Municipal de Ensino (RME). Com as aulas suspensas desde 18 de março de 2020, de acordo com o Conselho Municipal de Educação (CME), não houve nenhuma orientação da Secretaria Municipal de Educação (SMED) em relação à manutenção de atividades não presenciais aos estudantes durante todo esse período que antecedeu o anúncio dos gestores municipais (PORTO ALEGRE, 2020b).

Houve um grande esforço da equipe diretiva em cadastrar os alunos na plataforma. Entre agosto e setembro foi organizada distribuição de cestas básicas na escola e este momento foi aproveitado para fazer o cadastro de alunos que ainda não estavam na plataforma. Além disso, também foi realizada uma campanha pela equipe diretiva da Escola para arrecadar doações de *smartphones*, *tablets* e *notebooks* para os alunos sem equipamentos. Nesse esforço dos gestores, em outubro de 2020, a adesão dos segmentos à utilização da plataforma CórTEX se apresentava da seguinte forma na EMEB Liberato Salzano:

- Percentual de professores e equipe diretiva conectados: 91% (esse percentual se deve pelo fato de alguns professores estarem em processo de aposentadoria);
- Conectividade dos alunos: 68%;
- Conectividade dos responsáveis pelos alunos: 32%.

Conforme o gráfico 1, é possível perceber que o índice de adesão dos segmentos é um pouco mais elevado na Escola Liberato Salzano do que na Rede Municipal de Ensino (RME) como um todo. Isso reflete o esforço da equipe diretiva e professores da Escola em buscar os alunos, que por algum motivo, não conseguiram se cadastrar na plataforma para o acompanhamento das atividades de forma remota.

**Gráfico 1. Índice de conectividade da RME**



Fonte: Informação encaminhada às escolas da RME via processo SEI.

O texto constitucional assegura que a educação é direito de todos e dever do Estado e da família, devendo ser garantido respeitando os princípios de igualdade de condições para o acesso, a gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais e garantia de padrão de qualidade, ou seja, o direito à educação universal, gratuita e de qualidade. Em um contexto em que 62,87% dos estudantes têm acesso aos materiais de ensino via aplicativo e os outros 37,13% são excluídos desse processo, as condições de acesso à educação oferecidas pela RME têm ferido esse direito. A consideração que a RME oferece é que os alunos impossibilitados de acesso à plataforma, podem se dirigir às escolas da Rede para retirada de material impresso. Mas o que se observa na prática são poucas famílias retirando materiais, sendo estes limitados às séries iniciais.

#### 4.2.1. ANÁLISE DOS RESULTADOS DA COLETA DE DADOS

Nesta análise empírica a coleta de dados se deu, principalmente, por meio de formulário eletrônico de sondagem de opinião sobre a plataforma CórTEX disponibilizado aos professores e gestores da Escola. A quantidade de perguntas no formulário foi de 18 questões divididas entre múltipla escolha, preenchimento textual e escala de opinião (concordo totalmente a discordo totalmente). O total de professores e gestores respondentes do questionário foi de 17. Quanto a idade dos respondentes, a média foi de 43 (mínimo de 25 anos e máximo de 67 anos). Quanto ao cargo, foram 12 professores, 4 supervisores e 1 membro da direção. O tempo de cargo dos professores tem como média 18 anos (mínimo 5 e máximo 31).

Após esta breve introdução com idade, cargo e tempo de função, os respondentes foram chamados a responder como se deu seu conhecimento sobre o projeto piloto (2019) e projeto atual (2020) de implementação do CórTEX na Rede Municipal de Ensino de Porto Alegre, assim como sua percepção de como se deu tal processo de implementação. Além disso, os respondentes foram questionados sobre suas preocupações com a utilização da plataforma; sua opinião sobre capacitação, formação e conhecimentos necessários para uso de Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC) na educação; sua opinião sobre o CórTEX como instrumento de trabalho (de gestão e pedagógico); e, finalmente, sobre sua visão a respeito do papel da escola nesse processo.

Para avaliação dos resultados da pesquisa foram estruturados tópicos de análise por aspectos: a) aspectos de gestão; b) aspectos pedagógicos e tecnológicos; c) aspectos de adaptação das pessoas à política. Apesar da divisão por tópicos de análise, muitos aspectos apresentam pontos em comum, dessa forma, se optou por enquadrá-lo em determinado tópico por sua abrangência geral, sem descartar sua importância em outros aspectos de análise.

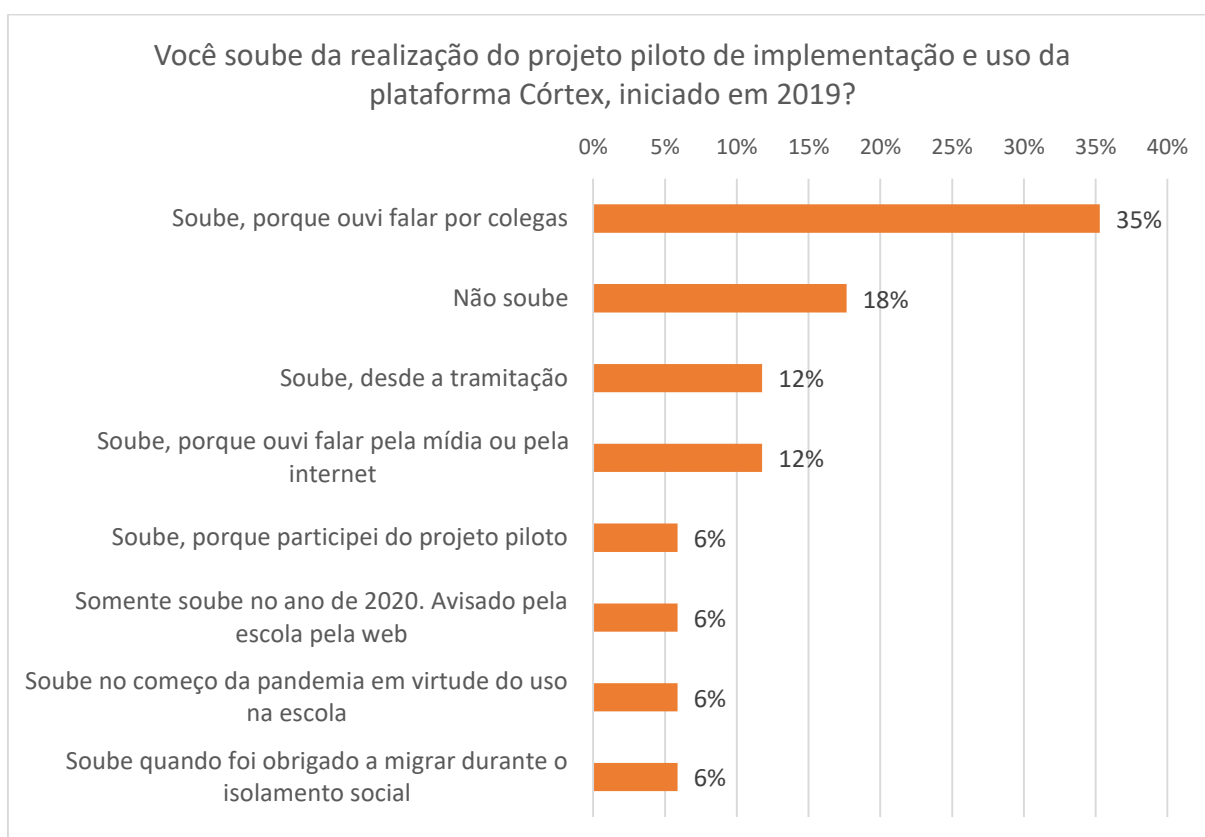
##### **a) Aspectos de Gestão**

Os aspectos de gestão na implementação da política de ensino remoto na Rede Municipal de Ensino de Porto Alegre se referem, principalmente, às questões de fluxo de

informação e conhecimento da política que os agentes implementadores estiveram para a aplicação prática da política, assim como a percepção que os mesmos tiveram a respeito do processo de implementação.

Inicialmente, tem-se a categoria analítica que busca identificar de que forma o respondente soube da realização do projeto piloto de uso da plataforma CórteX na RME, representado pelo gráfico 2. A maioria soube por colegas (35,3%), parte significativa não soube (17,6%) e outra parte soube pela mídia (11,8%). Apenas dois respondentes (11,8%) souberam do projeto piloto desde sua tramitação. Como a pergunta possuía a opção de acrescentar respostas, houve relatos de professores que só souberam do projeto quando tiveram que utilizar a plataforma para dar continuidade a suas aulas, mas nesse caso houve uma confusão no entendimento da pergunta, pois a questão se refere ao projeto piloto (2019), anterior a ampliação decorrente da pandemia de COVID-19 (realizado em 2020).

**Gráfico 2. Índice de percepção do Projeto Piloto (2019) de uso da plataforma CórteX**

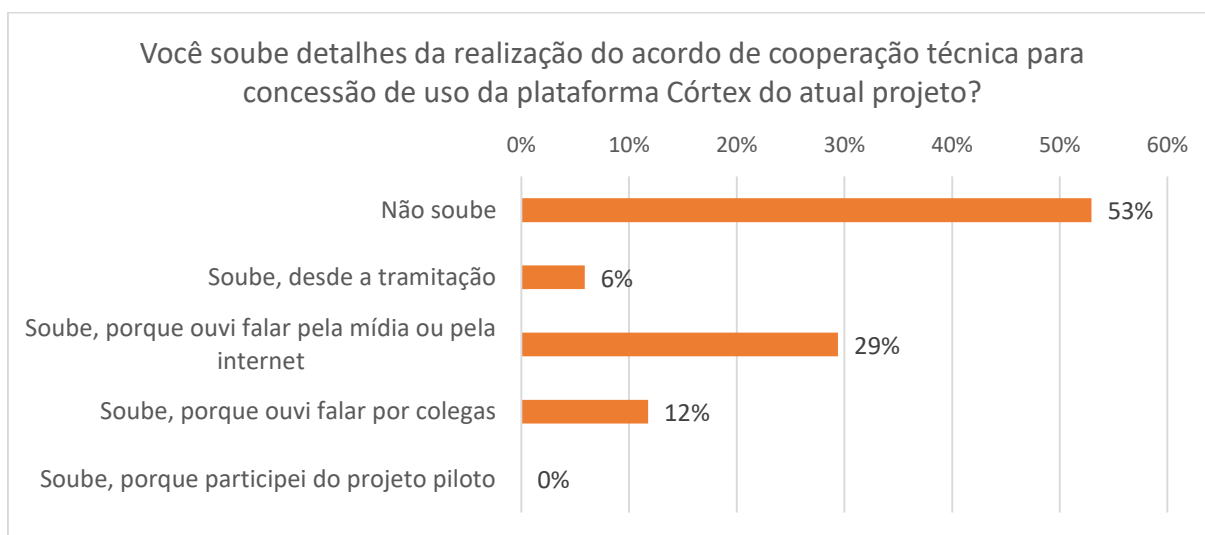


Fonte: elaboração própria com base na coleta de informações via formulário de pesquisa.

Em relação a essa questão, pode-se afirmar que o problema não se deu na demora do fluxo de informação, já que o projeto piloto foi implementado em abril de 2019, mas em sua inexistência. O que houve foi uma não divulgação abrangente do primeiro acordo de cooperação técnica entre Secretaria Municipal de Educação (SMED) e a empresa CRTX, responsável pelo desenvolvimento e oferecimento da plataforma CórTEX a RME de Porto Alegre.

Além disso, em relação à transparência prevista no projeto inicial, não houve ampla divulgação dos resultados de avaliação de alcance dos objetivos previstos inicialmente, mesmo após um ano de desenvolvimento deste projeto piloto (com duração de 01/04/2019 a 31/05/2020). Não fica claro se a deficiência em relação às informações e avaliação do projeto piloto parte da empresa para a SMED ou da SMED para os profissionais da RME. O mais provável é que a SMED não tenha repassado estas informações aos profissionais da RME, já que a entrega de relatórios finais pela empresa estava prevista em Plano de Trabalho.

**Gráfico 3. Índice de conhecimento de detalhes do atual acordo de cooperação (2020)**



Fonte: elaboração própria com base na coleta de informações via formulário de pesquisa.

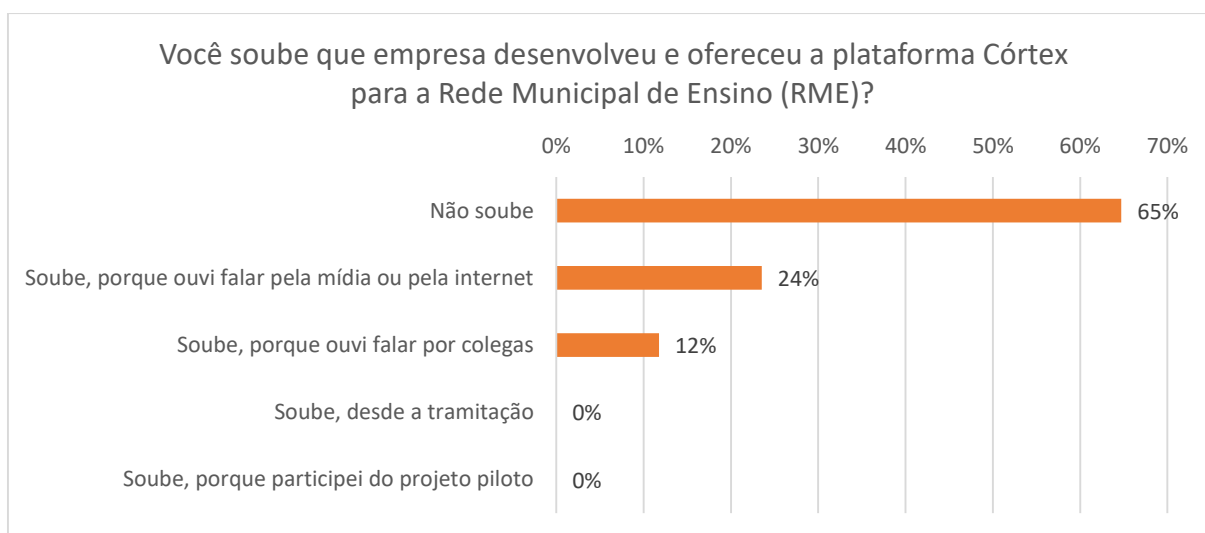
Quando chamados a responder sobre seu conhecimento dos detalhes do projeto atual de uso da plataforma CórTEX, a maioria retornou que não soube (52,9%) ou soube porque ouviu falar pela mídia (29,4%), conforme se pode visualizar no gráfico 3. Novamente

apresenta-se evidência da deficiência em relação ao processo de divulgação e informação na implementação da política. De acordo com Sonia Draibe:

Seja qual for a dimensão do programa, é de se supor que, para implementar-se, apoie-se em mínima divulgação e circulação de informações, pelo menos entre aqueles mais diretamente afetados, os que o vão implementar ou os que dele vão se beneficiar. A suposição, portanto, é a de que parte do seu sucesso dependa da adequação dos meios de divulgação junto aos seus públicos internos e externos, bem como de informação qualificada (isto é, clara e suficiente) entre agentes implementadores e beneficiários (DRAIBE, 2001, p. 32).

Aparentando continuidade das deficiências no fluxo de informação apresentado no projeto piloto (2019), os detalhes do processo de implementação do aditivo da parceria entre SMED e CRTX (2020) também não chegou aos agentes implementadores, o que pode acarretar falhas na implementação conforme descrito por Draibe (2001). A questão de a informação chegar aos beneficiários da política fica ainda mais inviável quando os próprios agentes implementadores da política desconhecem seus detalhes.

**Gráfico 4. Índice de conhecimento da empresa desenvolvedora do CórteX**



Fonte: elaboração própria com base na coleta de informações via formulário de pesquisa.

Em relação ao conhecimento da empresa que oferece o serviço à SMED, 64,7% dos respondentes afirmaram desconhecer-la (gráfico 4). Conforme o Conselho Municipal de Educação (CME), “trata-se de uma ‘jovem empresa’, uma plataforma privada, sem um

trabalho reconhecido na área educacional” (PORTO ALEGRE, 2020b, p. 18). De fato, na própria definição da empresa, que pode ser encontrada na página da internet da organização, a empresa define: “somos uma jovem empresa que acredita na educação como um dos pilares para uma sociedade livre, socialmente justa e economicamente próspera”<sup>11</sup>. Conforme consulta ao CNPJ da empresa, trata-se de Microempresa (ME) e seu Capital Social é de apenas R\$ 10.000, tendo como atividade econômica o “desenvolvimento e licenciamento de programas de computador não-customizáveis”.

Dessa forma, a decisão de parceira desperta dúvida em relação à escolha do poder público pelo contrato com uma empresa nova e sem experiência em educação e administração pública para o oferecimento de uma plataforma de importância central no oferecimento da política de ensino remota à toda Rede Municipal de Ensino (RME). Conforme o CME:

Não foi referido pela Prefeitura se foi realizado um estudo e análise de outras alternativas, como desenvolvimento de uma plataforma própria, ou o aproveitamento e adaptação da plataforma Moodle, um software livre, de apoio à aprendizagem, amplamente conhecida e utilizada, inclusive na Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão; ou o Google Sala de Aula; ou canal de televisão, para citar alguns exemplos. Muitos ambientes virtuais já estão organizados para o apoio à aprendizagem, com inúmeros recursos. Tampouco foi esclarecido se houve consulta ao Comitê Municipal das Tecnologias de Informação, Comunicação e Geoprocessamento (CTIC), instituído pelo Decreto Municipal nº 18.977/2015, atualizado pelo Decreto nº 20.390/2019 (PORTO ALEGRE, 2020b, p. 19).

Essa falta de informação no embasamento do projeto de educação remota da Prefeitura Municipal de Porto Alegre (PMPA) demonstra, de certa forma, desprezo à estrutura pública que poderia ter desenvolvido a plataforma de ensino, por exemplo, por meio da Companhia de Processamento de Dados de Porto Alegre (PROCEMPA) – como será citado mais adiante por um dos respondentes no questionário de sondagem de opinião. Além disso, a PMPA poderia ainda ter contratado e utilizado algumas das mais utilizadas e referenciadas na área, das mais utilizadas estão Google, Google Classroom, Google Suite, Google Hangout, Google Meet, Facebook, Microsoft One Note, Microsoft, Google Drive, Microsoft Teams, Moodle, Zoom, Youtube (COLEMARX, 2020, p. 13).

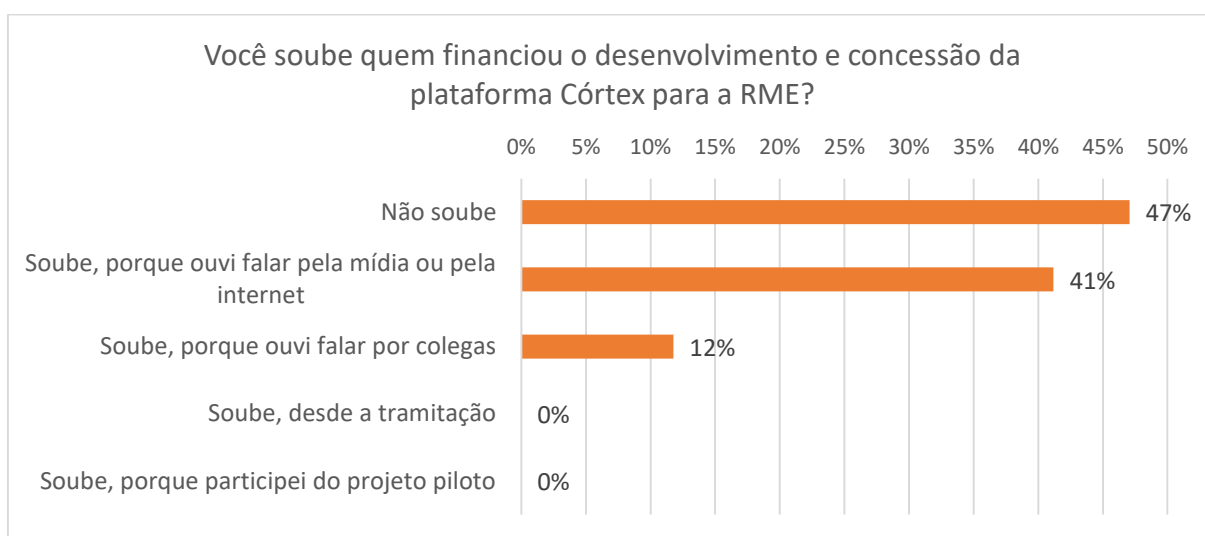
---

<sup>11</sup> Disponível em <[http://plataforma.cortexai.com.br/web/site/who\\_we\\_are](http://plataforma.cortexai.com.br/web/site/who_we_are)>. Acesso em 18 de ou. 2020.



Quanto ao financiador do projeto, os respondentes se dividiram entre não souberam (47,1%) e souberam por colegas ou mídia (52,9%), conforme demonstrado no gráfico 5. Como citado anteriormente, o financiador do projeto para a utilização da plataforma CórteX na RME de Porto Alegre foi Jorge Gerdau Johannpeter, conhecido empresário, investidor e filantropo. O empresário apresenta interesse no desenvolvimento de políticas e diretrizes da educação pública nacional, Gerdau já esteve envolvido em diversos conselhos e comissões sobre educação nos mais variados governos<sup>12</sup>, além de fazer parte do conselho fundador da organização da sociedade civil “Todos Pela Educação”, sempre presente nos debates sobre o futuro da educação pública no Brasil. O grupo “Todos Pela Educação” é composto por empresários e intelectuais orgânicos que atuam na defesa de que a lógica do mercado seja inserida na gestão pública<sup>13</sup> e seus membros têm demonstrado fácil acesso as mais diferentes instâncias de governo.

**Gráfico 5. Conhecimento do financiador do projeto de concessão do CórteX**



Fonte: elaboração própria com base na coleta de informações via formulário de pesquisa.

<sup>12</sup> Jorge Gerdau oficializa participação no governo Dilma, *Época Negócios*, 23/04/2011. Disponível em: <<http://epocanegocios.globo.com/Revista/Common/0,,EMI227960-16355,00-JORGE+GERDAU+OFICIALIZA+PARTICIPACAO+NO+GOVERNO+DILMA.html>> Acesso em 18 de out. 2020.

<sup>13</sup> Conforme a lógica de mercado, a qualidade da educação depende da inserção de escolas, professores e estudantes num mercado concorrencial. Deriva daí o conjunto de recomendações que propõe privatizar a educação (por terceirização e/ou vouchers) e instalar processos de padronização da educação, sistemas baseados em testes censitários e responsabilização meritocrática (FREITAS, 2018).

A questão da empresa desenvolvedora e do financiador do projeto tem relação com os atores em políticas públicas, conforme Rua e Romanini (2013):

Os atores políticos são inúmeros e variam segundo cada tipo de política pública no qual estão envolvidos, ou seja, são específicos. Cada ator político pode exibir lógicas próprias de comportamento, interesses próprios e recursos de poder próprios. Por “recursos de poder” entendem-se os variados instrumentos mediante os quais os atores podem tentar influir no curso das decisões e negociar politicamente, como: recursos financeiros, posições de autoridade, capacidade de mobilização política, reputação, vínculos com outros atores relevantes, habilidades estratégicas, conhecimento, informação, etc. (RUA; ROMANINI, 2013, p. 12).

Observa-se, nesse caso, forte influência do setor empresarial no direcionamento e influência na tomada de decisão da política aqui estudada.

Foi questionado ainda aos respondentes do questionário sobre sua percepção a respeito da construção do projeto e implementação da plataforma CórteX pela RME. Aqui foi relatado, principalmente, questões como:

- A demora na implementação, pois não houve instruções por parte da SMED de como proceder durante mais de 2 meses de pandemia. Quando foi informada a decisão sobre a utilização do CórteX, a decisão foi imposta, além de ter sido informada por meio de uma coletiva de imprensa transmitida pela internet;
- O fato do projeto ter sido planejado e implementado sem a participação da comunidade escolar;
- O fato da plataforma ter sido criada como instrumento de gestão e não como instrumento pedagógico. Além disso, não houve consulta aos professores para a ampliação das funcionalidades da plataforma para dar conta da questão pedagógica;
- Os respondentes percebem a importância da Tecnologia de Informação e Comunicação (TIC) na Educação, mas não veem a plataforma como um instrumento adequado para o ensino, mas como um instrumento burocrático;
- Que a plataforma poderia ter sido desenvolvida pela Companhia de Processamento de Dados de Porto Alegre (PROCEMPA), órgão público vinculado à Prefeitura, com reconhecido conhecimento técnico na área de tecnologia;
- Houve, ainda, adjetivos como: processo de implementação obscuro, ilegal, sistema inoperante e instável e falta de transparência no processo de implementação.

Nas respostas evidenciou-se a falta de participação dos professores na elaboração do projeto, impedindo a efetivação da gestão democrática na educação, princípio constitucional da educação brasileira (conforme Art. 206 da CF/88, inciso VI). Conforme os modelos de implementação de política pública abordados neste trabalho, pode-se dizer que a implementação da plataforma CórteX foi realizada de acordo com o modelo *Top-Down*, ou seja, os idealizadores da política, tomadores de decisão (políticos) se colocam em separado dos implementadores (administração). Essa abordagem desresponsabiliza os tomadores de decisão da tarefa de implementação – estes, “lavam as mãos” – deixando a cargo da administração a nível de rua a tarefa de colocar em prática a política, mesmo que com deficiências quanto a sua concepção (SECCHI, 2013).

Outro ponto abordado foi o fato da plataforma ter sido criada para ser um instrumento de gestão e não uma ferramenta pedagógica para substituição de aulas presenciais. O que de fato houve foi uma janela de oportunidade para a empresa expandir seu escopo, já que estava em andamento contrato do projeto piloto e a empresa pôde oferecer o serviço ampliado por meio de aditivo durante a suspensão das aulas presenciais, em razão da pandemia do coronavírus. Cabe ressaltar que a análise do Coletivo de Estudos em Marxismo e Educação (COLEMARX) aponta justamente nesse sentido,

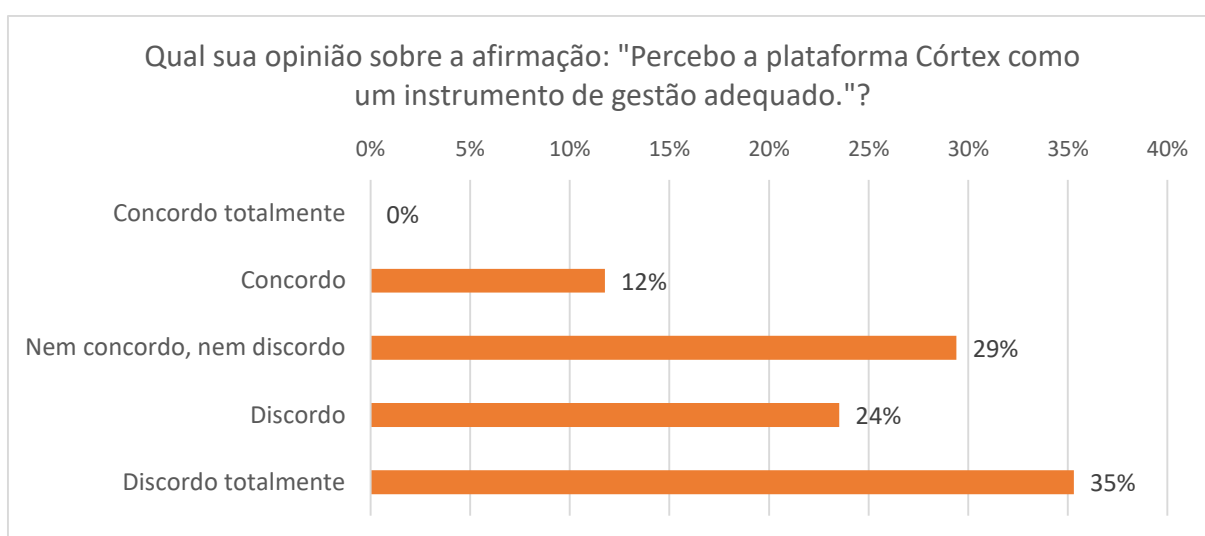
Para as corporações, a pandemia da COVID-19 é uma janela de oportunidades para o crescimento exponencial de seus negócios, como: a rápida elaboração e venda (ou mesmo ‘empréstimo’) de produtos que descaracterizam o caráter social da escola e do trabalho docente (COLEMARX, 2020, P. 18).

Assim, ao oferecer o serviço expandido, a empresa ainda não tinha a plataforma desenvolvida plenamente para tal função. Fato demonstrado pela plataforma apresentar sérias limitações como instrumento pedagógico e seguir em contínuas atualizações até a presente data.

Ao serem questionados se como instrumento de gestão o CórteX cumpre seu papel, um alto índice de indiferença se apresentou com praticamente 30% dos respondentes não concordarem nem discordarem de tal afirmação (conforme apresentado no gráfico 6), o que pode estar relacionado com a percepção de que essa questão não se apresenta como um problema real para a categoria. Outro percentual alto (35%) discorda totalmente da afirmação, demonstrando que mesmo na perspectiva de utilização para a qual a plataforma

foi inicialmente desenvolvida, o CórteX não cumpre adequadamente sua função. O alto percentual de insatisfação com a plataforma pode estar relacionado com o fato de que já há um *software* sendo utilizado para a gestão, que é o Sistema de Informações Educacionais (SIE). O SIE permite a realização de matrículas, transferências, emissão de relação de turmas, alunos e servidores por escola, dentre muitas outras funcionalidades e é o principal programa de gestão da RME.

**Gráfico 6. Índice de percepção do CórteX como instrumento de gestão**



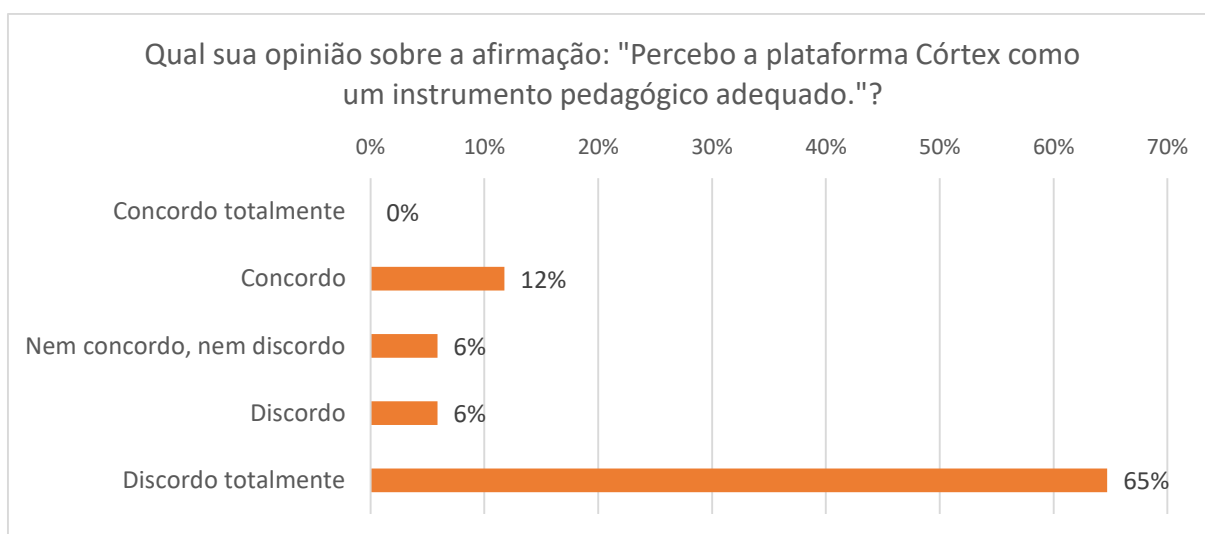
Fonte: elaboração própria com base na coleta de informações via formulário de pesquisa.

Quando perguntados sobre suas expectativas sobre o futuro do uso da plataforma CórteX, a maior parte dos respondentes revelou que espera que a plataforma caia em desuso, ou, se for de fato implementada como política permanente, que sejam corrigidos seus erros e instabilidades, ou ainda que seja aperfeiçoada com a participação da comunidade escolar. Além disso, houve respostas que sugeriram a utilização da plataforma apenas como instrumento de gestão.

## b) Aspectos Pedagógicos e Tecnológicos

Em relação aos aspectos pedagógicos e tecnológicos foram analisadas questões como a percepção do CórteX como instrumento pedagógico adequado e as preocupações dos professores e gestores com a utilização da plataforma.

**Gráfico 7. Índice de percepção do CórteX como instrumento pedagógico**



Fonte: elaboração própria com base na coleta de informações via formulário de pesquisa.

Um alto índice de rejeição do CórteX como instrumento pedagógico adequado (65%) se apresenta, conforme se pode visualizar no gráfico 7. Conforme já mencionado, a plataforma foi criada para ser utilizada como um instrumento de gestão e não como instrumento pedagógico e essa questão transparece claramente para os docentes que a utilizam para uma finalidade a que não foi inicialmente elaborada para realizar.

Nesse sentido, é possível refletir sobre a diferença entre a Educação à Distância (EaD) e o “ensino remoto” que surgiu com a impossibilidade presencial causada pela pandemia de coronavírus. Quanto a isso, o Coletivo de Estudos em Marxismo e Educação (COLEMARX) analisa que

A educação remota - também enunciada como “ensino remoto”, “comunicação remota”, “aulas remotas”, “aulas on line”, “modalidades alternativas” - é um eufemismo para descaracterizar a Educação à Distância (EaD) que, como tal, deve atender à regulamentação específica dessa modalidade. O contexto da pandemia é

utilizado para ampliar o descumprimento das normas que já incorporam os interesses corporativos. De fato, muitas medidas em curso nas universidades privadas e na educação básica estão em desacordo com a legislação, a exemplo de uso de TIC na educação infantil. Existem restrições normativas para uso de EaD como modalidade alternativa ao ensino presencial e para o cumprimento das 800 horas/aula para a integralização do ano letivo de 2020 (MP 934/2020). Além desta regulamentação, pesa sobre os ombros dos gestores estaduais e municipais, o descumprimento da LDB (Lei 9.394/1996), que deveria garantir a igualdade de oportunidades educacionais e de acesso a todas as crianças, jovens e adultos, mesmo no período de excepcionalidade (COLEMARX, 2020, p. 19).

O Decreto nº 9.057, de 25 de maio de 2017 regulamenta o art. 80 da LDB que permite o uso de programas de ensino a distância, em todos os níveis e modalidades de ensino, e de educação continuada. De acordo com o Decreto, art. 1º:

[...] considera-se educação a distância a modalidade educacional na qual a mediação didático-pedagógica nos processos de ensino e aprendizagem ocorra com a utilização de meios e tecnologias de informação e comunicação, com pessoal qualificado, com políticas de acesso, com acompanhamento e avaliação compatíveis, entre outros, e desenvolva atividades educativas por estudantes e profissionais da educação que estejam em lugares e tempos diversos (BRASIL, 2017).

A lei também prevê polos de educação a distância com infraestrutura física, tecnológica e de pessoal adequadas e que os sistemas de ensino realizem credenciamento e autorização das instituições, além de acompanhamento dos resultados dos processos de avaliação e supervisão na modalidade à distância. Deve-se também ser respeitado o limite da capacidade de atendimento de estudantes, a participação de tutores e material didático específico. Ou seja, a EaD é toda pensada para a realização do processo de ensino e aprendizagem via remota e não condiz com o improvisado que se tem observado nas práticas de ensino remoto emergencial colocadas em prática de forma apressada e irrefletida em razão da pandemia do coronavírus.

**Gráfico 8. Preocupações com o uso da plataforma CórteX**



Fonte: elaboração própria com base na coleta de informações via formulário de pesquisa.

Em questão sobre as preocupações com o uso da plataforma (representada no gráfico 8), os respondentes foram chamados a apresentar suas angústias quanto ao uso da plataforma CórteX na RME. Nesta questão, foi possível marcar mais de uma opção ou, ainda, escrever uma opção, caso desejasse. Chama a atenção na análise das respostas, que os professores apresentaram maior índice de preocupação com os alunos excluídos tecnologicamente e com

a falta de acompanhamento de um responsável para a realização das atividades escolares, do que com a própria questão do trabalho docente que aqui é colocado por meio do controle e precarização. Quanto a precarização do trabalho docente,

Antes mesmo do isolamento social já estava em curso a precarização do trabalho dos professores, seja por conta da terceirização, seja pela expansão do mercado educacional que a tecnologização do setor favorece. Há quase dez anos estados e municípios vêm adquirindo pacotes com materiais didáticos pré-fabricados com atividades a serem replicadas pelos professores, ou mesmo aulas via plataformas digitais que prometem qualidade de ensino sem, contudo, levar em consideração contextos socioeconômicos e culturais de seus usuários (COLEMARX, 2020, p. 18).

Já a preocupação mais relevante nas respostas, com alunos excluídos tecnologicamente, só confirma os dados da realidade brasileira. Segundo o Coletivo de Estudos em Marxismo e Educação (COLEMARX),

Conforme o Comitê Gestor da Internet no Brasil, é falso afirmar que o acesso à internet foi universalizado. No caso brasileiro, segundo dados do Observatório Social da COVID-19, recém-criado pelo Departamento de Sociologia da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas (Fafich-UFMG), “20% dos domicílios brasileiros – o equivalente a 17 milhões de unidades residenciais – não estão conectados à internet, o que impossibilita o acesso de alunos ao material de ensino a distância disponibilizado em seus portais por muitas escolas públicas do ensino fundamental e do ensino médio. Vivem nesses domicílios cerca de 42 milhões de pessoas, entre as quais, 7 milhões são de estudantes, 95% matriculados em escolas públicas e 71% cursando o ensino fundamental”. Mais de 40% das residências não possuem computador e, entre os que possuem, poucos possuem softwares atualizados e capacidade de armazenamento. E são de uso comum de 3 ou mais pessoas. A maior parte do acesso à internet é realizada por meio de celulares, o que não assegura conectividade compatível com as plataformas de EaD. De fato, conforme o Comitê Gestor da Internet, 2018, o celular é o único meio de acesso à Internet para 85% das chamadas classes D/E e para 61% da classe C. Mais da metade do acesso é por meio da modalidade “pré-pago”. E os pós-pagos, em geral, contratam reduzida capacidade de tráfego de dados (COLEMARX, 2020, p. 16).

A questão da segurança da informação também apareceu como uma preocupação dos respondentes. De fato, o que vemos frequentemente nos noticiários são empresas privadas que utilizam dados de seus usuários como produto, seja para utilização em *marketing* direcionado, seja para mineração de dados. O problema da segurança da informação é extremamente atual e ainda pouco regulamentado. Docentes ao colocarem em plataformas seu trabalho diário podem ter essa informação utilizada para treinamento de inteligência



artificial que poderia substituí-lo, ou mesmo ter seu trabalho utilizado após a finalização de contrato de trabalho<sup>14</sup>.

Sobre a segurança da informação no contrato de cooperação entre SMED e a empresa CRTX, o Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul (TCE-RS), em razão da Nota Técnica CTE-IRB nº 03/2020, realizou análise do contrato no que concerne à proteção de dados, além dos aspectos gerais do acordo de cooperação. Quanto ao planejamento e implementação da política, verificou-se falta de prazos nas etapas do plano de trabalho apresentado ao Tribunal. Em relação à proteção de dados envolvidos na plataforma digital para atividades a distância,

[...] o Responsável mencionou serem informações estritamente pertinentes à gestão educacional das escolas, “protegidos conforme as leis que regulamentam o uso de dados e que devem ser disponibilizados para a SMED, em situação de encerramento da parceria”. Sobre o tema, destaco alguns pontos. Primeiramente, pode-se questionar a informação de que os dados “pertencem à Secretaria”, conforme constou nos esclarecimentos. Ademais, a assertiva de que “são informações estritamente pertinentes à gestão educacional das escolas”, sem que nenhum dado pessoal seja transferido, carece de comprovação. Outrossim, embora tenha sido requerida a formalização do Município com o agente privado, o noticiado acordo de cooperação técnica não veio aos autos, tampouco o teor de eventual termo de consentimento. Por último, a defesa reconheceu que os dados estão sendo gerenciados pelo agente privado ao afirmar que os mesmos deverão ser disponibilizados à SMED ao fim da parceria. Dito isso, é imprescindível que seja apresentada a documentação faltante e que, quando da implementação da plataforma digital, sejam observadas as diretrizes estabelecidas na Nota Técnica CTE-IRB nº 03/2020 (TCE apud PORTO ALEGRE, 2020b).

Dessa maneira, verifica-se falta de transparência na documentação que efetiva a parceria. Como fica evidente na resposta do TCE-RS, falta dados para os gestores públicos realizarem a efetiva fiscalização do contrato, já que os dados estão sendo gerenciados pela empresa, que os entregará ao poder público apenas ao final do contrato.

### **c) Aspectos de adaptação**

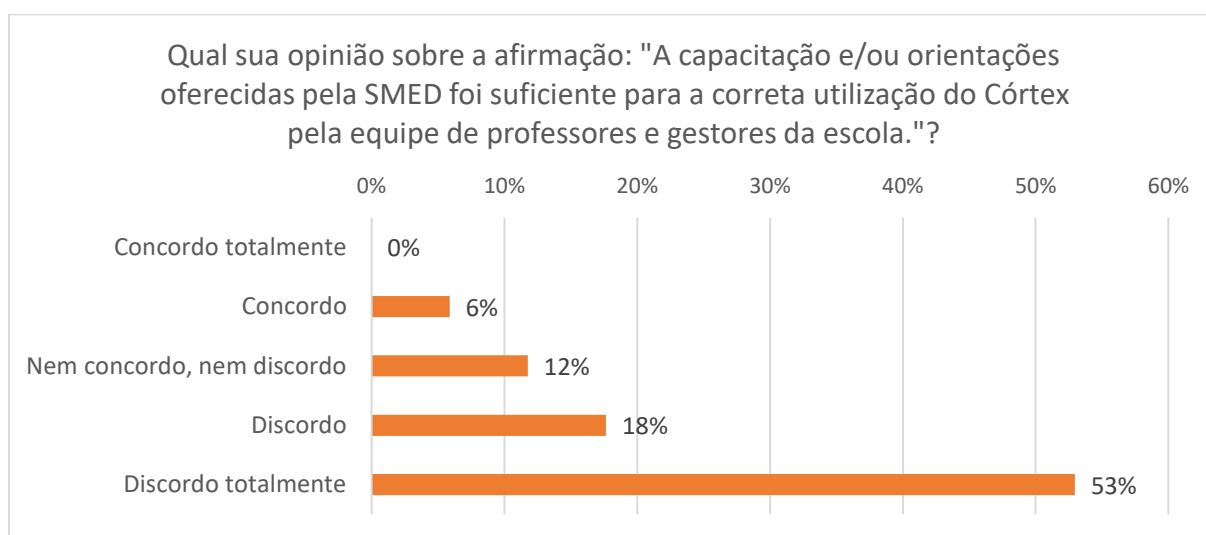
Dentre os aspectos de adaptação destacam-se a questão da capacitação e conhecimentos e/ou formação específica para o uso das Tecnologias de Informação e

---

<sup>14</sup> Conforme notícia em Brasil de Fato: “Universidades privadas querem usar aulas gravadas por professores mesmo após demissão”. Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/2020/10/21/universidades-privadas-querem-usar-aulas-gravadas-por-professores-mesmo-apos-demissao>>. Acesso em 21 out. 2020.

Comunicação (TIC) na Educação, além do sentimento de perda da qualidade do trabalho docente em razão do uso da plataforma CórteX.

**Gráfico 9. Índice de percepção sobre a capacitação para o uso da plataforma CórteX**



Fonte: elaboração própria com base na coleta de informações via formulário de pesquisa.

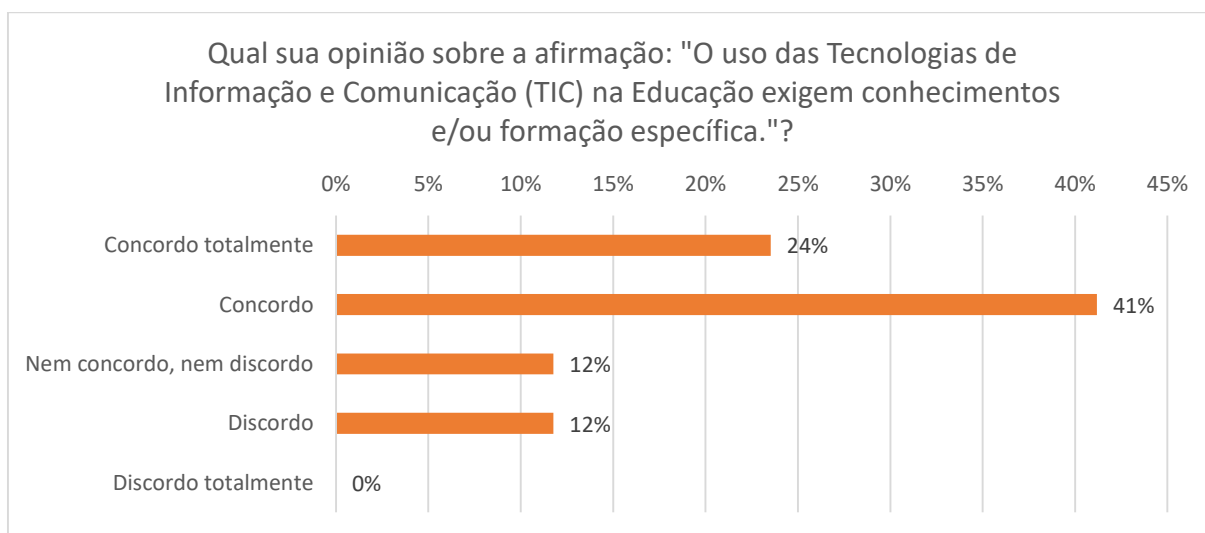
Na pergunta do questionário relativa à capacitação para o uso da plataforma – ilustrada pelo gráfico 9 – questionou-se sobre a suficiência da capacitação e/ou orientações oferecidas pela SMED para o uso da plataforma, a maioria (71%) disse discordar ou discordar totalmente da afirmação, ou seja, ficou claro que não houve capacitação suficiente para os docentes utilizarem a plataforma de forma adequada. A verdade é que, conforme relatos, essa capacitação foi, de fato, inexistente (apesar de estar prevista em Plano de Trabalho do projeto de implementação conforme descrito no tópico anterior que analisou o contexto normativo). Sobre isso Sonia Draibe (2001) alerta que,

Em qualquer programa, é imprescindível verificar a capacidade dos agentes para cumprir as tarefas que lhe cabem na implementação. Os sistemas nos quais se capacitaram podem ser externos ou internos ao programa. Quando internos e específicos, esta é indispensável. Além disso, pode ocorrer que também a capacitação dos beneficiários seja condição de sucesso do programa, logo, sua avaliação também se torna decisiva (DRAIBE, 2001, p. 33).

O retorno dessa questão demonstra uma visível falha na implementação no não oferecimento da capacitação necessária aos agentes implementadores, o que impactou na dificuldade de utilização da plataforma também por parte dos beneficiários da política.

Um grande percentual de “concordo” e “concordo totalmente” se deu na questão sobre conhecimentos para uso de Tecnologias de Informação e Comunicação (representado pelo gráfico 10), na qual os respondentes foram chamados a opinar sobre a necessidade de conhecimentos e/ou formação específica para o uso das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) na Educação.

**Gráfico 10. Conhecimentos para uso de Tecnologias de Informação e Comunicação**



Fonte: elaboração própria com base na coleta de informações via formulário de pesquisa.

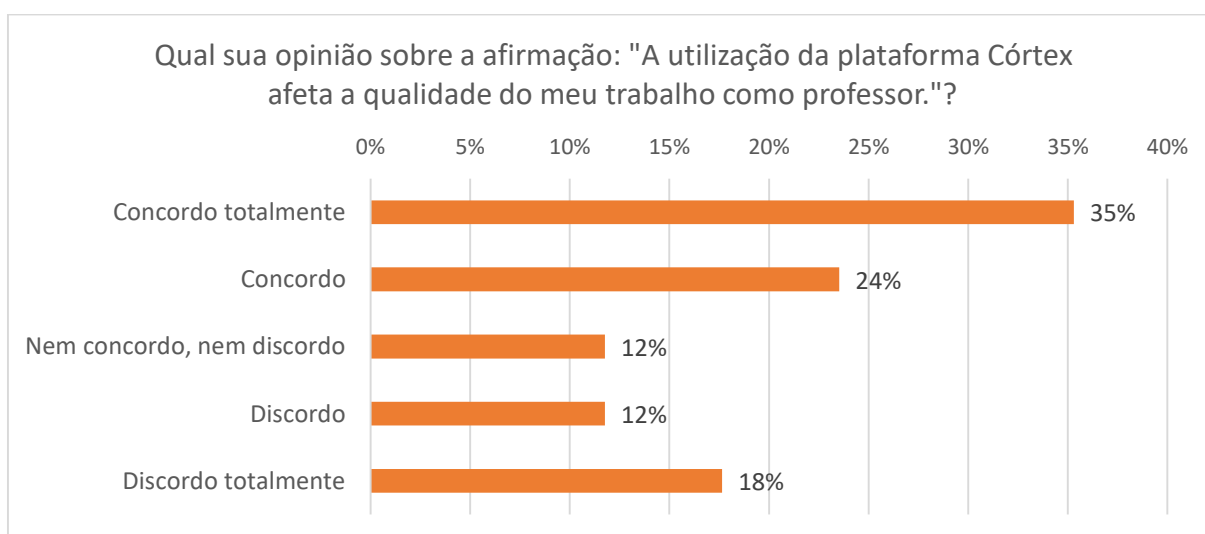
De acordo com Freitas (2020), há três aspectos para se pensar o uso das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) na Educação: a “forma” EAD, a tecnologia usada, e as finalidades educativas. De acordo com o autor, a “forma” EAD está impregnada de uma concepção “tecnicista” da educação, isto é, a forma que a EAD atualmente visa controlar, através de processos padronizados em seu interior, o conteúdo acadêmico e político das escolas. A discussão e implementação da Base Nacional Curricular Comum (BNCC) vai de encontro com essa visão tecnicista e padronizada da educação, que busca planificar o conhecimento em habilidades básicas, excluindo aspectos específicos culturais e regionais.

Freitas (2020) também alerta para a diferenciação da concepção tecnicista da educação via TIC da defesa do uso das TIC na educação. Os trabalhadores acham bem-vinda a tecnologia na educação, “o que não aceitamos é o uso da tecnologia para veicular finalidades educativas limitadas, reduzidas a acesso de informação passada via definição prévia de ‘algoritmos’ destinados a converter o trabalho vivo do professor em trabalho morto comercializável dentro de uma plataforma” (FREITAS, 2020, *online*).

Nesse sentido, o autor conclui que o que se precisa ter em vista é a finalidade: “devemos inserir as novas tecnologias em um novo paradigma educacional. Primeiro necessitamos pensar novas finalidades para a educação e depois perguntar o que as novas tecnologias da informação e comunicação podem oferecer para implementá-las” (FREITAS, 2020, *online*). Nesse contexto, a aprendizagem é vista como uma relação e a tecnologia tem um lugar e pode potencializar esse processo. Ou seja,

introduzir novas formas de ensinar e aprender, implica em negar as funções sociais históricas que a escola teve até agora, ou seja, a função de excluir e subordinar os alunos no interior do local preferido de realização da atividade pedagógica na escola atual: a sala de aula isolada da vida. Estas antigas funções, devem ser substituídas por funções sociais novas, ou seja, conectar a escola, os professores e os estudantes com a atualidade da vida, seja do bairro, da cidade, do país e do mundo, e promover a auto-organização dos estudantes (FREITAS, 2020, *online*).

**Gráfico 11. Relação entre o uso do CórteX e a qualidade do trabalho docente**



Fonte: elaboração própria com base na coleta de informações via formulário de pesquisa.

Também se evidenciou um alto percentual de professores que sentem a qualidade do seu trabalho ser prejudicada pelo uso da plataforma de educação remota, conforme demonstra o gráfico 11. Quanto a isso, o Coletivo de Estudos em Marxismo e Educação (COLEMARX) faz uma reflexão muito pertinente:

Sem respostas prontas, é preciso questionar “soluções” que, mais uma vez, desconsideram os profissionais da educação, desrespeitando seus conhecimentos e experiências, e o fato de que, também os trabalhadores estão implicados na novidade do isolamento social. Também as/os trabalhadoras/es da educação estão assoladas/os pelas tarefas domésticas, pelo cuidado com suas famílias, em sofrimento em virtude de estarem sujeitos a cortes salariais, em residências com insuficiente acesso à internet e a equipamentos tecnológicos. Os empregadores exigem que os professores usem materiais próprios, adquiridos com seus recursos privados, e, também, tenham familiaridade com meios tecnológicos aplicados na educação que, por serem raros nas escolas, precisam ser conhecidos e avaliados pelos educadores. A mediação pedagógica pelas tecnologias não pode, em hipótese alguma, desconsiderar as condições de produção docente e de recepção dos estudantes, tampouco a necessidade dessa interação presencial, de acolhimento, emergencialmente suspensa (COLEMARX, 2020, p. 20).

Reflexão esta que se comprovou empiricamente nesta pesquisa realizada não apenas por meio do questionário de sondagem de opinião, mas também pela observação e acompanhamento dos professores e gestores em grupos de *WhatsApp* e ambiente de trabalho. As angústias e dificuldades da equipe de trabalho foram vivenciadas em conjunto com amplo diálogo e através da manutenção das reuniões por meios virtuais.

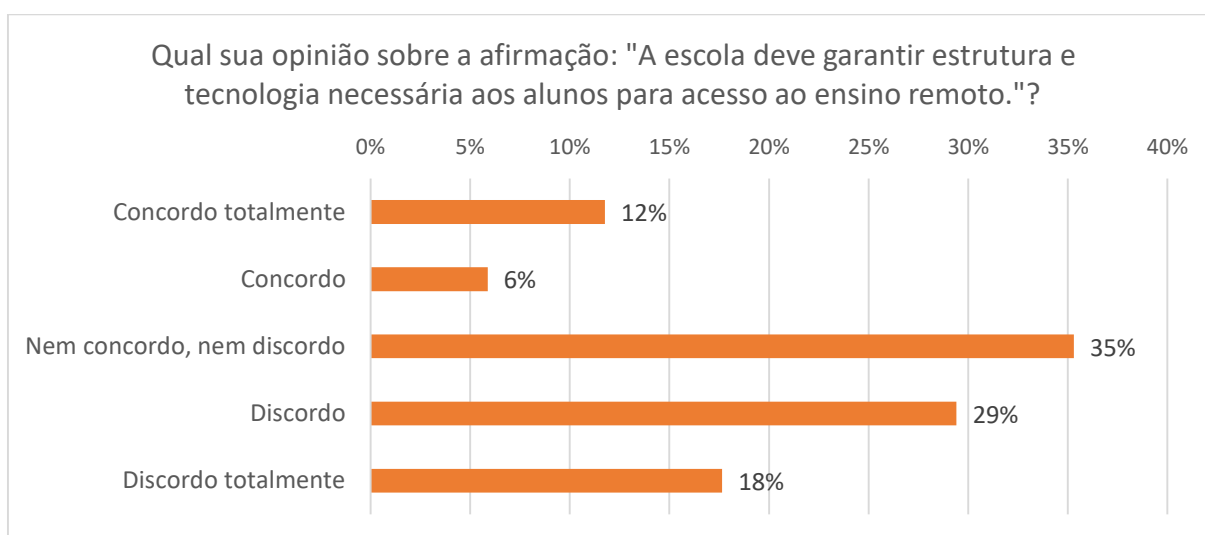
Aproveitando-se desse contexto, as empresas privadas com fácil acesso aos gestores públicos ofertam ‘soluções mágicas’ e governos com vieses autoritários como o atual impõem essas plataformas de ensino *online* sem ouvir os trabalhadores da educação. “Ressalte-se que tais recomendações ‘de cima pra baixo’, peremptórias, e sem debate junto à comunidade escolar provocam sérios desencontros dos trabalhadores e estudantes com os ditos gestores” (COLEMARX, 2020, p. 21).

#### **d) Percepção sobre o papel da escola**

A sondagem de opinião também levantou algumas provocações. Tendo como hipótese de pesquisa o não atendimento ao direito à educação, universal gratuita e de qualidade, inicialmente questionou-se se é papel da escola garantir a estrutura tecnológica para que a universalização da educação seja atendida. Após, questionou-se qual seria o papel da escola

nesse contexto de pandemia com aulas oferecidas por plataforma de educação remota na garantia desse direito.

**Gráfico 12. Índice de percepção do papel da escola na garantia da estrutura tecnológica**



Fonte: elaboração própria com base na coleta de informações via formulário de pesquisa.

A questão sobre o papel da escola na garantia da estrutura tecnológica (gráfico 12) solicita aos respondentes concordância ou não com a afirmação: "A escola deve garantir estrutura e tecnologia necessária aos alunos para acesso ao ensino remoto". Aqui, se apresentou um alto índice de "nem concordo, nem discordo" (35%) que evidencia uma certa confusão se é papel ou não da escola dar conta do aparato tecnológico para a efetivação do ensino remoto.

A escola tem como papel a socialização, a democratização do acesso ao conhecimento e preparação do indivíduo para a cidadania e para o mundo do trabalho. A educação como direito público subjetivo, sugere a obrigação do Estado na garantia do direito à educação, assim como a responsabilização da não oferta desse direito. No atual contexto de mediação do direito à educação pelas Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC), o poder público, ao implementar uma política pública, não pode relativizar o direito à educação – que além disso deve respeitar os princípios constitucionais de igualdade de acesso, garantia do padrão de qualidade e gratuidade nos estabelecimentos oficiais. Segundo Ximenes et al (2020),

O fato de tratar-se de política pública educacional experimental, construída sob circunstâncias desafiadoras e em caráter excepcional, não dá ao ensino não-presencial um salvo-conduto para violar direitos e aprofundar ainda mais as desigualdades pré-existentes, não autoriza a mercantilização de dados privados de crianças e adolescentes em troca de uma falsa gratuidade de serviços, mas impõe o oposto: amplia a responsabilidade do Estado quanto à transparência de objetivos, meios e resultados das políticas educacionais, sob pena de se ver prejudicada a efetividade, eficiência e eficácia das medidas, com o potencial desperdício de esforços e recursos e, o mais grave, a cristalização de discriminações em milhões de trajetórias escolares (XIMENES *et al*, 2020, *online*).

O que se percebe no presente caso estudado, é que o sistema de ensino municipal de Porto Alegre cobra das escolas da rede uma função que não lhes cabe: o de garantir a infraestrutura tecnológica para a efetivação de um direito que deve ser garantido pelo próprio poder público. Ao dar como possibilidade a retirada de materiais impressos na escola, o poder público ‘lava as mãos’ nesse processo, responsabilizando, novamente, as escolas por sua não efetivação.

A última questão do formulário solicitou que os respondentes dissertassem sobre a seguinte pergunta: “de que forma você acredita que a escola pode desempenhar um papel de garantia de acesso ao direito à educação universal, gratuita e de qualidade para os alunos da RME no contexto atual?”. Houve respostas no sentido de que a escola e o poder público não estão garantindo este direito. Também houve algumas respostas que se referiram a manutenção dos vínculos entre alunos e escola, entrega de materiais impressos, dentro das possibilidades. Ainda houve a menção do poder público adotar, de fato, a gestão democrática no ensino, de forma a garantir diálogo entre decisões superiores e corpo docente das escolas. Abaixo é descrita uma resposta que percebe esta questão como central no contexto da educação atual:

Penso que a luta do momento seria exatamente essa. Tentar garantir o ensino público, gratuito, de qualidade e com acesso universal. Precisamos criar estratégias para que cada vez mais esse direito seja preservado, pois estamos vivendo um período de supressão dos direitos individuais e coletivos. Sei que as atividades a distância estão aí para ficar, mas não podemos esquecer do caráter humano intrínseco no processo de ensino-aprendizagem (Respondente 6).

O questionário de sondagem de opinião se encerra com esta questão provocativa, pois é certo que estamos vivendo um momento de inflexão, como os profissionais da educação se sentem nesse cenário parece confuso e desolador. Embora algumas pistas para solucionar o problema surgiram nesse levantamento empírico: que a gestão democrática do ensino não

pode ser colocada de lado em momentos de emergência como a que vivemos, e que a solução para os problemas da escola deve partir do diálogo das redes de ensino com seus profissionais que lidam na prática com as dificuldades e contradições desse sistema.



## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesse Trabalho de Conclusão de Curso foi possível relacionar diversos conhecimentos adquiridos ao longo da Graduação em Administração Pública e Social, além da possibilidade de realizar um diálogo entre esses conhecimentos. O levantamento de um apanhado teórico capaz de dar luz à um problema de pesquisa prático remete às funções de planejamento em Administração. De acordo com esse referencial, relava-se a importância de um planejamento participativo, pois se evidenciou a relevância da inclusão de todos os atores envolvidos nesse processo, principalmente dos agentes em contato com o público beneficiário.

No contexto de aplicação da política pública de implementação do ensino remoto na Rede Municipal de Ensino (RME) de Porto Alegre, pôde-se verificar aspectos de avaliação do desempenho da política, como: deficiências no planejamento da política, como falta de informações e capacitação aos agentes implementadores; deficiência quanto à direção da política que usou de decisões autocráticas e não permitiu a participação dos atores envolvidos, o que ocasionou o não atendimento ao princípio de gestão democrática na educação; e a influência privada no direcionamento de políticas educacionais, fundamentada na errônea ideia de ineficiência do Estado. Tais aspectos avaliados desvelaram confusão e desconhecimento da política pela burocracia a nível de rua, tendo sua atuação responsabilizada pelas falhas anteriores à implementação da política.

Contudo, a principal falha de implementação da política está no fato de o poder público não garantir o direito à educação – garantia essa fundamentada em princípios como igualdade de condições para o acesso e permanência na escola, gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais, garantia de padrão de qualidade e gestão democrática do ensino público – já que quase 40% dos alunos da RME não foram atendidos pela política de ensino remoto disponibilizada via plataforma CórteX.

A possibilidade de participar como pesquisadora e agente no processo de implementação da política, permitiu a autora desse estudo escutar e entender os anseios e angústias dos profissionais da educação à nível de implementação prática da política. Também possibilitou a análise do desenvolvimento da política, desde seu anúncio oficial de implementação pelos tomadores de decisão, sua aceitação a nível de burocracia de rua e sua progressiva aplicação, acompanhando as principais dificuldades que foram surgindo nesse processo.

Desse acompanhamento surge a reflexão sobre o novo paradigma tecnológico que se impôs com força no âmbito mundial em razão da emergência de saúde pública atual, demonstrando, nesse estudo, que apresenta potencialidades e limites. Na prática, algumas preocupações se evidenciaram com a utilização das Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC) na educação: 1) a precarização do trabalho docente, que nesse contexto deve dar conta de novas habilidades e capacidades técnicas das quais não estava preparado para lidar; 2) a segurança da informação, já que são colocadas nessas plataformas geridas pela iniciativa privada grandes quantidades de dados sensíveis, de alunos e professores, e a incerteza quanto à sua utilização futura, seja pela própria iniciativa privada, seja por governos que se mostram cada vez mais autoritários; 3) e, principalmente, a preocupação com a exclusão tecnológica provocada pela política, que nega o acesso às atividades escolares dos alunos sem condições econômicas de possuir a tecnologia necessária para tanto.

Este estudo também expôs as precariedades da máquina pública em relação aos processos educacionais. Nos aspectos de gestão apresentados, se evidenciou uma separação clara entre profissionais da educação e Secretaria da Educação, já nos aspectos pedagógicos e tecnológicos apareceu a necessidade de se discutir o uso das TIC na educação com professores e alunos no sentido de potencializar os processos educativos e não os inviabilizar. Nos aspectos de adaptação se confirmou a necessidade de a comunidade escolar apropriar-se desses novos conhecimentos tecnológicos de forma participativa. Cada um desses aspectos poderia sugerir novas pesquisas em estudos diferenciados e interdisciplinares.

Por fim, nesse momento histórico, a política age como potencializador das desigualdades sociais. A população pobre já sofre com a desigualdade de acesso ao trabalho digno, tendo a educação como uma das principais formas de mobilidade social. Ao se impedir acesso a esse direito, não só se condena as classes ao não atingimento de patamares mais dignos de vida, como possibilita, inclusive, a degradação da condição de vida. A segregação educacional promovida pelo ensino remoto durante a pandemia pode ter um efeito perverso para o futuro dessa geração e/ou para as próximas.

## REFERÊNCIAS

AZEVEDO, Gabriel Cosme de; LEAL, Amanda Huppes. Os três pilares da segurança da informação tratados na Lei Geral de Proteção de Dados. Portal de notícias Migalhas, 18 de março de 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/32LnBMu>>. Acesso em 19 set. 2020.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1988.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1996.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 9.057, de 25 de maio de 2017. Regulamenta o art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2017.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2018a.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 9.637, de 26 de dezembro de 2018. Institui a Política Nacional de Segurança da Informação, dispõe sobre a governança da segurança da informação. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2018b.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Medida Provisória nº 934, de 1 de abril de 2020. Estabelece normas excepcionais sobre o ano letivo da educação básica e do ensino superior decorrentes das medidas para enfrentamento da situação de emergência de saúde pública de que trata a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2020a.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Educação. Parecer CNE/CP nº 5/2020. Reorganização do Calendário Escolar e da possibilidade de cômputo de atividades não presenciais para fins de cumprimento da carga horária mínima anual, em razão da Pandemia da COVID-19. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2020b.

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração Geral e Pública**. 2ª ed. revista e atualizada. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

COLEMARX. Coletivo de Estudos em Marxismo e Educação. **Em defesa da educação pública comprometida com a igualdade social**: porque os trabalhadores não devem aceitar aulas remotas. PPGE-UFRJ, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/37vCXYq>>. Acesso em 21 out. 2020.

CTE-IRB. Comitê Técnico da Educação do Instituto Rui Barbosa. **Nota Técnica CTE-IRB nº 03/2020**. Brasília, 6 de julho de 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3jKC4NZ>>. Acesso em 19 set. 2020.

DRAIBE, Sonia. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre; CARVALHO, Maria do Carmo Brant de (Orgs.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.

FREITAS, Luiz Carlos de. EAD, tecnologias e finalidades da educação. **Avaliação Educacional – Blog do Freitas**, publicado em 17/04/2020. Disponível em: <<https://bit.ly/381KqhR>>. Acesso em 01 nov. 2020.

FREITAS, Luiz Carlos de. **A reforma empresarial da educação: nova direita, velhas ideias**. 1ª ed. São Paulo: Expressão Popular, 2018.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 8 ed. São Paulo: Atlas, 2017.

PALUDO, Augustinho. **Administração pública**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. E-book, não paginado.

PERONI, Vera Maria Vidal. Múltiplas formas de materialização do privado na educação básica pública no Brasil: sujeitos e conteúdo da proposta. **Currículo sem Fronteiras**, v. 18, n. 1, p. 212-238, jan./abr. 2018.

PORTO ALEGRE. Conselho Municipal de Educação. **Parecer CME/POA nº 3/2020**. Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 2020a.

PORTO ALEGRE. Conselho Municipal de Educação. **Parecer CME/POA nº 8/2020**. Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 2020b.

\_\_\_\_\_. Secretaria Municipal de Educação. **Informação Técnica nº 84/2020**. Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 2020c.

\_\_\_\_\_. Secretaria Municipal de Educação. **Acordo de Cooperação Técnica SMED/CRTX**. Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 2020d.

\_\_\_\_\_. Secretaria Municipal de Educação. **Acordo de Cooperação Técnica SMED/CRTX**. Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 2019.

RUA, Maria das Graças; ROMANINI, Roberta. **Para aprender políticas públicas: conceitos e teorias (Vol. 1)**. Instituto de Gestão Economia e Políticas Públicas (IGEPP), 2013.

SCHMIDT, João Pedro. Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. **Revista do Direito**. Santa Cruz do Sul, v. 3, n. 56, p. 119-149, set/dez. 2018.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas**: Conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2ªed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

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

XIMENES, Salomão et al. A discriminação no ensino não-presencial em tempos de pandemia. **Nexo Jornal**, 16 de junho de 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/35VixW3>>. Acesso em 01 nov. 2020.

YIN, Robert K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. Trad. Daniel Grassi. 2ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

## ANEXO 1: INSTRUMENTO DE PESQUISA

### Sondagem de opinião sobre a implementação e uso da plataforma CórteX na RME de Porto Alegre

**Descrição:** esse formulário online faz parte da coleta de dados para o Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) intitulado "Análise da implementação da política de ensino remoto em uma escola da Rede Municipal de Ensino de Porto Alegre" de autoria de Marina Araujo Vargas e orientação da professora Jaqueline Marcela Villafuerte Bittencourt, do curso de Administração Pública e Social da UFRGS.

1. Qual sua idade?

2. Qual seu cargo?

3. Quanto tempo de serviço você possui no cargo (em anos)?

4. Você soube da realização do projeto piloto de implementação e uso da plataforma CórteX, iniciado em 2019?

Soube, desde a tramitação

Soube, porque participei do projeto piloto

Soube, porque ouvi falar por colegas

Soube, porque ouvi falar pela mídia ou pela internet

Não soube

Outro:

5. Você soube detalhes da realização do acordo de cooperação técnica para concessão de uso da plataforma CórteX do atual projeto?

Soube, desde a tramitação

Soube, porque participei do projeto piloto

Soube, porque ouvi falar por colegas

Soube, porque ouvi falar pela mídia ou pela internet

Não soube

Outro:

6. Você soube que empresa desenvolveu e ofereceu a plataforma CórteX para a Rede Municipal de Ensino (RME)?

Soube, desde a tramitação

Soube, porque participei do projeto piloto

Soube, porque ouvi falar por colegas

Soube, porque ouvi falar pela mídia ou pela internet

Não soube

Outro:

7. Você soube quem financiou o desenvolvimento e concessão da plataforma CórteX para a RME?

Soube, desde a tramitação

Soube, porque participei do projeto piloto  
 Soube, porque ouvi falar por colegas  
 Soube, porque ouvi falar pela mídia ou pela internet  
 Não soube  
 Outro:

8. Qual foi sua percepção sobre a construção do projeto e implementação da plataforma CórteX pela RME?

9. Você se preocupa com a implementação da plataforma CórteX na RME? Caso positivo, marque o(s) motivo(s):

Me preocupo com a segurança da informação  
 Me preocupo com o controle do trabalho docente  
 Me preocupo com a precarização do trabalho docente  
 Me preocupo com os alunos excluídos tecnologicamente (sem internet e/ou equipamentos adequados)  
 Me preocupo com a falta de condições materiais e físicas, como local adequado para estudo dos alunos  
 Me preocupo com a falta de acompanhamento presencial por um responsável para os alunos desenvolverem suas das atividades escolares  
 Me preocupo com a frequência de acesso à plataforma de educação remota e tempo dedicado aos estudos pelos alunos  
 Outro:

10. Qual sua opinião sobre a afirmação: "Possuo conhecimento e/ou formação suficiente para utilização de Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC) na Educação."?

Escala: Concordo totalmente - Discordo totalmente

11. Qual sua opinião sobre a afirmação: "A capacitação e/ou orientações oferecidas pela SMED foi suficiente para a correta utilização do CórteX pela equipe de professores e gestores da escola."?

Escala: Concordo totalmente - Discordo totalmente

12. Qual sua opinião sobre a afirmação: "Percebo a plataforma CórteX como um instrumento de gestão adequado."?

Escala: Concordo totalmente - Discordo totalmente

13. Qual sua opinião sobre a afirmação: "Percebo a plataforma CórteX como um instrumento pedagógico adequado."?

Escala: Concordo totalmente - Discordo totalmente

14. Qual sua opinião sobre a afirmação: "A utilização da plataforma CórteX afeta a qualidade do meu trabalho como professor."?

Escala: Concordo totalmente - Discordo totalmente

15. Qual sua opinião sobre a afirmação: "A escola deve garantir estrutura e tecnologia necessária aos alunos para acesso ao ensino remoto."?

Escala: Concordo totalmente - Discordo totalmente

16. Qual sua opinião sobre a afirmação: "O uso das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) na Educação exigem conhecimentos e/ou formação específica."?

Escala: Concordo totalmente - Discordo totalmente

17. Qual sua expectativa sobre o futuro do uso da plataforma CórTEX?

18. De que forma você acredita que a escola pode desempenhar um papel de garantia de acesso ao direito à educação universal, gratuita e de qualidade para os alunos da RME no contexto atual?