REVISTA DE DIREITO DA ADMINISTRAÇÃO PUBLICA

ISSN 2595-5667

REVISTA DE DIREITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ANO Nº 06 – VOLUME Nº 01 – EDIÇÃO Nº 03 – Dossiê Temático
ISSN 2595-5667

Editor-Chefe:
Prof. Dr. Emerson Affonso da Costa Moura, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro e Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Brasil

Rio de Janeiro, 2021.

Revista de Direito da Administração Pública

Law Journal of Public Administration

Conselho Editorial Internacional:

Sr. Alexander Espinosa Rausseo, Universidad Central de Venezuela, Venezuela
Sr. Erik Francesc Obiol, Universidad Nacional de Trujillo, Trujillo, Peru, Peru
Sr. Horacio Capel, Universidad de Barcelona, Barcelona, Espanha.
Sra. Isa Filipa António, Universidade do Minho, Braga, Portugal, Portugal
Sra. Maria de Los Angeles Fernandez Scagliusi, Universidad de Sevilla, Sevilha, Espanha.
Sr. Luis Guillermo Palacios Sanabria, Universidad Austral de Chile (UACh), Valdivia, Chile.
Sra. Mónica Vanderleia Alves de Sousa Jardim, Universidade de Coimbra, UC, Portugal.
Sr. Mustafa Avci, University of Anadolu, Turqia

Conselho Editorial Nacional:

Sr. Adilson Abreu Dallari, Pontifícia Universidade Católica, PUC/SP, Brasil.
Sr. Alexandre Santos de Aragão, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, RJ, Brasil.
Sr. Alexandre Veronese, Universidade de Brasílialia, UNB, Brasil.
Sr. André Saddy, Universidade Federal Fluminense, UFF, Brasil.
Sr. Carlos Ari Sundfeld, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, Brasil.
Sra. Cristiana Fortini, Universidade Federal de Minas Gerais, UFMG, Brasil.
Sra. Cynara Monteiro Mariano, Universidade Federal do Ceará, UFC, Brasil.
Sr. Daniel Wunder Hachem, Universidade Federal do Paraná, UFPR, Brasil.
Sr. Eduardo Manuel Val, Universidade Federal Fluminense, UFF, Brasil.
Sr. Fabio de Oliveira, Universidade Federal do Rio de Janeiro, UFRJ, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
Sr. Flávio Garcia Cabral, Escola de Direito do Mato Grosso do SUl, Mato Grosso do Sul., Brasil
Sr. Henrique Ribeiro Cardoso, Universidade Federal de Sergipe, UFS, Brasil.
Sr. Jacintho Silveira Dias de Arruda Câmara, Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, Brasil.
Sra. Jéssica Teles de Almeida, Universidade Estadual do Piauí, UESPI, Piripiri, PI, Brasil., Brasil
Sr. José Carlos Buzanello, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
Sr. José Vicente Santos de Mendonça, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, Brasil.
Georges Louis Hage Humbert, Unijorge, Brasil
Sra. Maria Sylvia Zanella di Pietro, Universidade de SÃ£o Paulo, USP, Brasil.
Sra Marina Rúbia Mendonça Lôbo, Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goías, Brasil.
Monica Sousa, Universidade Federal do Maranhão
Sr. Mauricio Jorge Pereira da Mota, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, Brasil.
Sra. Monica Teresa Costa Sousa, Universidade Federal do Maranhão, UFMA, Maranhão, Brasil.
Sra. Patricia Ferreira Baptista, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, Brasil.
Sr. Paulo Ricardo Schier, Complexo de Ensino Superior do Brasil LTDA, UNIBRASIL, Brasil.
Sr. Vladimir França, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, UFRN, Brasil.
Sr. Thiago Marrara, Universidade de SÃ£o Paulo, USP, Brasil.
Sr. Wilson Levy Braga da Silva Neto, Universidade Nove de Julho, UNINOVE, Brasil.

POLÍTICA PÚBLICA EDUCACIONAL NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO EM TEMPOS DE PANDEMIA: O CASO DO *APPLIQUE-SE* NAS ESCOLAS ESTADUAIS

EDUCATIONAL PUBLIC POLICY IN THE STATE OF RIO DE JANEIRO IN PANDEMIC TIMES: THE CASE OF APPLIQUE-SE IN STATE SCHOOLS

Maria Lucia de Paula Oliveira[1]
Orlando Padeiro Filho[2]

RESUMO: Este texto aborda a implementação de uma política pública educacional no Estado do Rio de Janeiro. Dado o contexto da pandemia de COVID-19, a Secretaria Estadual de Educação buscou alternativas para o acesso à educação em tempos de isolamento social, com a utilização de um aplicativo para as aulas e demais interações entre alunos e professores, o *Applique-se*. A ampla divulgação acerca da solução adotada tem sido fundamental para a avaliação e eventuais ajustes na política pública, considerando a diversidade no contexto estadual, seja de acesso a Internet, seja de condições socioeconômicas. No entanto, percebe-se que ainda há uma carência de informações e correlações da solução adotada com o impacto dessa política na qualidade do sistema educacional estadual.

PALAVRAS-CHAVES: políticas públicas; direitos fundamentais; educação; implementação; avaliação.

ABSTRACT: This paper addresses the implementation of a public educational policy in the State of Rio de Janeiro. Given the context of the COVID-19 pandemic, the State Department of Education sought alternatives for accessing education in times of social isolation, using an application for classes and other interactions between students and teachers, the *Applique-se*. The wide dissemination of the adopted solution has been fundamental for the assessment and possible adjustments in public policy, considering the diversity in the state context, whether in terms of Internet access or socioeconomic conditions. However, it is clear that there is still a lack of information and correlations between the solution adopted and the impact of this policy on the quality of the state education system.

[1] Doutora em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Mestre em Filosofia pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Bacharel em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Professora adjunta da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro e professora agregada da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Procuradora da Fazenda Nacional.
[2] Mestrando em Direito pela UNIRIO. Bacharel em Direito pela Universidade de São Paulo. Engenheiro de Computação pela Universidade de São Paulo. Especialista em Gestão Pública pela FD Damásio de Jesus. Especialista em Direito Processual Civil e em Direito Imobiliário pela Escola Paulista de Direito. Auditor Fiscal da Receita Estadual do Rio de Janeiro.

KEYWORDS: public policy; fundamental rights; education; implementation; evaluation.

I. Introdução

A excepcionalidade das circunstâncias da pandemia do COVID-19 colocou novos desafios para as políticas públicas de direitos fundamentais. Constitui-se em momento de crise, elevando a complexidade das escolhas governamentais. Temas e questões que não demandavam maior debate e discussão pública passam a necessitar de atenção, não só da burocracia administrativa profissional, como da sociedade em geral. Não é incomum se afirmar que a teoria das políticas públicas é importante quando se está diante de decisões públicas com certa complexidade. Durante um período de caráter tão excepcional, ao menos em relação ao passado, muitas decisões públicas, de extrema relevância foram tomadas, em contexto de bastante incerteza, seja técnico-científica, seja democrático-constitucional.

A chamada quarta revolução industrial, marcada pela convergência de tecnologias digitais, já vinha alterando profundamente a dinâmica das relações sociais. Com a necessidade do distanciamento social, que se tornou a única forma de contenção da disseminação do vírus, essa dinâmica foi alterada ainda mais, já que muitas das atividades da sociedade estavam baseadas numa interação próxima e presencial. E o grande desenvolvimento das ferramentas de tecnologia de informação e comunicação passou a ser fundamental neste contexto, em especial para a comunicação digital por meio da internet.

Previsto no Capítulo 2 do Título de Direitos e Garantias Fundamentais da Constituição Federal de 1988 (CF/88), o direito à educação está no rol de direitos sociais. Tais direitos visam o respeito à dignidade de pessoa humana e estabelecem condições mínimas de vida e desenvolvimento da personalidade humana.

O direito a saúde também é um direito social e, considerando o grave contexto sanitário, foram tomadas diversas medidas por diversos entes federativos a fim de tentar conter a disseminação do vírus. Considerando o contexto brasileiro, de extrema desigualdade social e diversas carências econômicas, houve inquestionáveis avanços institucionais nas últimas décadas no Brasil, sendo um resultado muito mais da libertação das forças econômicas e sociais latentes do que de ações efetivamente planejadas (BUCCI, 2013, p.33). E a ausência de planejamento ficou mais latente no contexto da pandemia, em que não houve uma política coordenada de combate efetivo ao vírus. As sempre atuais palavras de Boaventura Sousa Santos

(2014) vêm complementar essa necessidade de um governo mais integrado e ativo em países em desenvolvimento como o Brasil:

> Somos herdeiros das promessas da modernidade e, muita embora as promessas tenham sido auspiciosas e grandiloquentes (igualdade, liberdade, fraternidade), temos acumulado um espólio de dívidas; Cada vez mais e de forma mais insidiosa, temos convivido no interior de Estados democráticos clivados por sociedades fascizantes em que os índices de desenvolvimento são acompanhados por indicadores gritantes de desigualdade, exclusão social e degradação ecológica. Utilizado a expressão de Warat, a promessa de igualdade nunca passou de uma fantasia jurídica. (SANTOS, 2014, p. 06).

As palavras de Boaventura reforçam a necessidade de uma implementação efetiva de políticas públicas, a fim de promover as "promessas" num país com extrema exclusão social e desigualdade, intensificadas ainda mais com a pandemia de COVID-19. Quando se fala em política pública, em que pese as suas diversas definições, Thomas Dye traz o conceito que será política pública tudo aquilo que o governo decida ou não fazer (DYE, 2013, p.33). Maria Paula Dallari Bucci complementa o conceito, definindo que as políticas públicas são os programas de ação do governo, para a realização de objetivos determinados, num espaço de tempo certo (BUCCI, 1996, p. 180). Já Felipe de Melo Fonte traz ainda um conceito um pouco mais detalhado, inserindo uma visão jurídica das políticas públicas "Políticas públicas compreendem um conjunto de atos e fatos jurídicos que têm por finalidade a concretização de objetivos estatais da Administração Pública." (FONTE, 2015, p. 57)

Em resumo, dados os conceitos acima, o governo, a partir da identificação de um problema, qual seja, manter o distanciamento social, decorrente da pandemia, precisou fazer "algo" para que os milhares de alunos dos diversos níveis educacionais pudessem continuar os seus estudos. Considerando, ainda, que a eclosão da pandemia trouxe ainda mais restrições e limitações e até supressões de direitos, a ação do governo teve que ser ainda mais rápida. Assim, havia um objetivo determinado, muito embora o espaço de tempo não estivesse claramente definido, dadas as diversas prorrogações dos estados de calamidade e emergência em saúde pública desde o início da pandemia. Adicionalmente, esse "algo" seria implementado na prática por atos e fatos jurídicos, com normas abstratas como a própria Constituição Federal e as leis referentes à educação e também atos administrativos, como contratos e nomeação de servidores.

Considerando todo esse contexto, a Secretaria de Educação do Estado do Rio de Janeiro (Seeduc-RJ) desenvolveu um aplicativo personalizado para o ensino remoto da rede estadual

fluminense, que conta com 1.230 escolas e 708 mil alunos.[3] A ideia foi oferecer aos professores e estudantes videoaulas, *podcasts* e material de apoio para estudos e atividades e em todos os níveis de ensino da rede estadual. O *Applique-se* também tem as funções de videoconferência e bate-papo, importantes para a troca entre os educadores e suas turmas, sendo também gratuito e sem consumo de dados móveis da Internet dos alunos. Assim, o objetivo deste artigo é fazer uma análise sobre a política pública educacional do estado do Rio de Janeiro em tempos de pandemia, considerando o aplicativo disponibilizado para os alunos da rede pública estadual.

II. O direito fundamental à educação

A consolidação do Estado de Direito, na primeira metade do século XVIII, com o fim do absolutismo e as ideias da Revolução Francesa, veio ratificar a limitação de poder dos governantes e a consolidação do império da lei, com o início do constitucionalismo moderno.

Já quando se fala em Estado Democrático[4], o mesmo funda-se no princípio da soberania popular, com a participação efetiva do povo na escolha de seus representantes, os quais formularão as regras (Poder Legislativo) e também executarão as funções do Estado (Poder Executivo).

Para o conceito de Estado Democrático de Direito, vale citar as palavras de José Afonso da Silva: "a configuração do Estado Democrático de Direito não significa apenas unir formalmente os conceitos de Estado Democrático e Estado de Direito". (SILVA, 2020, p. 121). Na visão do ilustre constitucionalista, tal Estado consiste, na verdade, na criação de um conceito novo, que supera os conceitos de Estado de Direito e Estado Democrático, na medida em que incorpora um componente revolucionário, de transformação do *status quo*. E um ponto fundamental do Estado Democrático de Direito é a positivação do conjunto de direitos e garantias fundamentais, os quais têm por objetivo o respeito à dignidade de pessoa humana, contra o arbítrio do poder estatal, estabelecendo condições mínimas de vida e de desenvolvimento da personalidade humana.

[3]RIO DE JANEIRO, Secretaria de Estado de Educação – Seeduc em números. Disponível em: <https://www.seeduc.rj.gov.br/mais/seeduc-em-n%C3%BAmeros>. Acesso em 25 ago. 2021.
[4]Cf. BOBBIO, 2017, p. 40 Embora o Estado de Direito seja proveniente do liberalismo, um Estado liberal não seria necessariamente democrático, inclusive com diversos exemplos históricos de sociedades baseadas no Estado Direito nas quais a participação do governo fora bastante restrita, limitada às classes dominantes.

Porém, somente após a Segunda Guerra Mundial, com o fenômeno mundial de reconstitucionalização dos Estados, é que os direitos fundamentais começaram a realmente a ser levados a sério (FONTE, 2015, p. 97). Já no percurso histórico das políticas públicas, é importante relembrar o marco temporal da sua teorização no surgimento do modelo do Estado do Bem Estar Social. A partir do papel social marcante que o Estado passa a desempenhar, surge a necessidade de uma atenção maior para as políticas sociais e suas dinâmicas, surgindo aí a Teoria das Políticas Públicas. Todos os direitos fundamentais podem demandar políticas públicas para sua efetivação, mas é com as políticas sociais que se começou a teorizar sobre elas.

Como se sabe, o modelo do Estado de Bem Estar Social foi objeto de crítica de neoliberalismo, em que houve uma busca de padrões de eficiência na gestão pública. Nesse momento, a Teoria das Políticas Públicas recebeu alguns influxos teóricos que a definiram, como a importância de partir de "evidências" no estabelecimento das políticas públicas, buscando-se objetividade na definição e avaliação das políticas públicas. A ideia seria diminuir a interferência política sobre as decisões estatais, dotando-as de maior tecnicidade. Avulta nesse período a recomendação para aumentar o papel nas políticas públicas dos agentes privados, incorporando-se decisivamente a análise econômica à teoria das políticas públicas.

O momento atual, de emergência em saúde decorrente da pandemia, aponta para uma crise do modelo neoliberal e a substituição por outro modelo, de precarização social e econômica. Albena Azmanova define o momento atual do sistema econômico como "capitalismo de precarização" (AZMANOVA, 2012, p. 219). Nesse modelo, a precarização não só das relações de trabalho, mas das relações econômicas em geral, impacta a vida social, erigindo-se a competitividade em palavra chave para essa nova dinâmica . Marca desse modelo da precarização é a percepção da insegurança física como regra, que é uma das características também desse período de pandemia. Isso impacta na vida e na comunicação humanas. Há um novo questionamento em torno do papel do Estado e da proteção dos direitos sociais.

No Brasil, há de se prestar atenção às peculiaridades da própria história da formação do Estado, em que muitas políticas sociais se anteciparam ao próprio estabelecimento amplo das liberdades fundamentais. A formação da burocracia profissional a conduzir formulação de políticas públicas ainda é um processo em andamento, sendo portanto duplo o desafio das políticas públicas no Brasil: buscar um caminho mais democrático para sua existência, mas

também uma condução mais técnica, mais profissional, sem o que as políticas podem ser facilmente capturadas pelos interesses políticos de momento ou pelo poder econômico.

A Constituição Federal de 1988 trouxe um rol detalhado de direitos fundamentais. Em que pese algumas discussões doutrinárias acerca de tais normas serem programáticas ou principiológicas, o Estado contemporâneo possui múltiplas tarefas relativas à concretização de metas públicas, sendo o responsável pelo adimplemento dos direitos fundamentais, na maioria das vezes por meio da implementação de políticas públicas. Dessa forma, o Estado passa a ser um prestador de saúde, educação, cultura, dentro outros. Diogo Coutinho (2013) traz uma constatação interessante sobre o contexto brasileiro nesta integração entre direitos e políticas públicas:

> A Constituição Federal de 1988 é progressista, generosa e transformativa. Apelidada de "constituição cidadã" por ter sido promulgada após um período no qual o Estado democrático de direito foi suprimido no país por conter e por conter um respeitável rol de direitos e garantias contra ao arbítrio, ela enuncia ainda um logo e detalhado capítulo de direitos econômicos sociais (COUTINHO, 2013, p. 189-190).

Importante, citar, ainda, o pensamento do economista e teórico político, ganhador do Prêmio Nobel, Amartya Sen, que afirma que a noção de desenvolvimento deve ser relacionada com as liberdades humanas, em contraposição a algumas teorias que identificam o desenvolvimento como crescimento do Produto Interno Bruto, avanço econômico ou modernização social (SEN, 2000, p. 17) . Assim, o desenvolvimento supõe a remoção das principais fontes de privação de liberdade:

> pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos (SEN, 2000, p.18)

É possível vincular o gozo das liberdades substantivas com o combate da pobreza econômica ou com a existência de serviços públicos e assistência social. Além disso, o desenvolvimento na perspectiva da liberdade supõe o envolvimento ativo das pessoas dada a oportunidade na conformação de seu próprio destino, e não apenas beneficiárias passivas dos frutos de engenhosos programas de desenvolvimento (SEN, 2000, p. 71).

Assim, a educação passa a ser fundamental para a geração de novas oportunidades e, consequentemente, para o desenvolvimento dos cidadãos. Ademais, o direito à educação também decorre da necessidade de se igualar os pontos de partida dos cidadãos, sendo um ideal

de justiça. No plano normativo, funda-se no direito à liberdade e à igualdade, previstos no art. 5º, *caput*, da Constituição Federal de 1988, sendo que o desenvolvimento da personalidade humana é garantido por uma educação básica, fundamental para a manutenção da dignidade da pessoa humana, elemento-chave da ordem constitucional brasileira e fundamento básico da República Federativa do Brasil (Art. 1º da CF/88).

José Afonso da Silva traz um resumo da importância do Poder Público na implementação de políticas públicas de educação e o dever de colaboração de todos os entes federativos:

> A preferência constitucional pelo ensino público importa em que o poder público organize os sistemas de ensino de modo a cumprir o respectivo dever com a educação, mediante prestações estatais(...).Vê-se assim, que o dever estatal com a educação implica a União, os Estados, O Distrito Federal e os Municípios, cada qual com o seu sistema de ensino, em regime de colaboração mútua e recíproca (SILVA, 2020, p. 856)

Conforme detalhado pelo ilustre constitucionalista, o Artigo 205 da Constituição Federal de 1988 traz expressamente a importância do direito à educação, que já fora citado como um direito social no Art. 5º da Carta Magna:

> Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.[5]

Por meio do Ministério da Educação, o Governo Federal atua na política nacional de educação, em todos os níveis - desde a educação infantil, até a educação superior, passando pelo ensino profissional. O Art. 24 da Carta Magna prevê a competência concorrente para legislar sobre educação, em que União dita as normas gerais, e os Estados e o Distrito Federal suplementam tais normas, obedecendo aos limites das normas gerais. Dessa forma, as Secretarias Estaduais de Educação são responsáveis pelo ensino médio, enquanto que o ensino fundamental fica por conta das Prefeituras. O Art. 212 da CF/88 ainda trouxe percentuais mínimos de aplicação da receita de impostos e a contribuição social do salário educação:

[5]BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 25 ago. 2021.

> Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. (...)
>
> § 5º A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei.[6]

Percebe-se que o arcabouço constitucional trouxe fontes de recursos e definições fundamentais para um sistema de educação integrado e, ao mesmo tempo, autônomo, a fim de que as administrações locais possam definir as políticas de acordo com as suas especificidades. Em que pese a possibilidade da existência de entidades privadas na educação, o governo tem a função primordial de coordenar e planejar a ação coletiva de educação, em seus diversos níveis.

No contexto da pandemia de COVID-19, vale citar algumas passagens do julgamento da ADPF 822, em que o Ministro Marco Aurélio considerou as medidas do Governo Federal insuficientes para o combate à pandemia, ressaltando uma omissão reiterada da União numa política uniforme nacional de combate ao vírus. As palavras do Ilustre Ministro reforçaram a incapacidade reiterada e persistente das autoridades públicas em modificarem uma situação extremamente grave:

> A conclusão é única: ocorre violação generalizada de direitos fundamentais em relação à dignidade, à vida, à saúde, à integridade física e psíquica dos cidadãos brasileiros, considerada a condução da saúde pública durante a pandemia covid-19. Ha falência estrutural. (STF: ADPF 822/DF, Relator: Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno (em julgamento), Publicação 08-04-2021)

Entretanto, no caso da educação, houve a edição da Lei Federal nº 14.040/2020, que previu alterações no calendário escolar e autorizou a adoção de atividades escolares não presenciais, com base em tecnologia de informação. Tal previsão legal trouxe comandos importantes para a implementação de políticas públicas de educação no período da pandemia.

III. As fases da política pública e o *Applique-se*

[6]BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 25 ago. 2021.

O ciclo da política pública (*policy cycle)* raramente reflete a real dinâmica em que se deu a elaboração de uma política pública. Muitas vezes é utilizado em outra ordem ou de forma incompleta:

Figura 1: ciclo das políticas públicas (*policy cycle)* (SECHI, 2017, p. 43)

No caso do *Applique-se*, o primeiro passo consistiu na identificação de um problema. Um problema pode ser definido como uma condição ou situação que produz necessidades ou insatisfação entre as pessoas e para o qual se busca um alívio ou reparação por meio de ação governamental (ANDERSON, 2011, p. 85). Além disso, um problema pode ir aparecendo aos poucos, mas também pode aparecer subitamente, como no caso da ocorrência de algum evento dramático que venha chamar a atenção de todos. Assim, no caso da pandemia de COVID-19, em que pese diversos problemas estruturais no sistema de educação brasileiro, foi-se identificado que as crianças não poderiam comparecer à escola de forma presencial, dadas as restrições de mobilidade e de isolamento social, sendo necessária uma ação governamental. Por outro lado, haveria muitas dificuldades para que houvesse formas de ensino remoto como, por exemplo, falta de acesso à Internet rápida e estável por uma quantidade considerável de alunos, além dos custos para tal acesso. Portanto, o problema foi identificado, dada a relevância da educação para a sociedade, além de ser um direito fundamental (e social) expresso na Constituição Federal de 1988.

Embora o cenário brasileiro venha a dificultar algumas ações, decorrente de uma conjuntura institucional instável que, inclusive, vem se agravando nos últimos anos, o Governo do Rio de Janeiro conseguiu agir no caso do cenário grave de pandemia. Nessa seara, a Lei Federal nº 14.040/2020 previu alterações no calendário escolar e autorizou a adoção de atividades escolares não presenciais, com base em tecnologia de informação em seu Art. 2º:

> § 4º A critério dos sistemas de ensino, no ano letivo afetado pelo estado de calamidade pública referido no art. 1º desta Lei, poderão ser desenvolvidas atividades pedagógicas não presenciais:
>
> (...)
>
> § 5º Os sistemas de ensino que optarem por adotar atividades pedagógicas não presenciais como parte do cumprimento da carga horária anual deverão assegurar em suas normas que os alunos e os professores tenham acesso aos meios necessários para a realização dessas atividades.[7]

Assim, considerando o conceito já citado de Dye, em que a política pública será tudo aquilo que o governo decida ou não fazer, a partir da definição do problema, o Governo do Estado do Rio de Janeiro decidiu fazer algo para solucionar tal problema. Daí, partiu para o segundo item do ciclo, a definição da agenda que, "na sua forma mais básica, a definição da agenda diz respeito ao reconhecimento de um problema por parte do governo". (HOWLETT; RAMESH, 1995, p. 104)

A partir da percepção de um problema, o Governo do Estado do Rio de Janeiro inclui tal problema na agenda. Tal inclusão foi de forma quase que automática, considerando a gravidade da situação de calamidade nacional e a necessidade de rápidas ações a fim de não prejudicar o ano letivo dos alunos. Todos os atores que desejam incluir um problema na agenda devem levar em consideração a atenção do público, ou seja, as questões mais importantes do momento de acordo com opinião pública (HARGUINDÉGUY, 2013, p. 49). E, no caso da pandemia de COVID-19, a atenção do público fora rapidamente atingida, o que facilitou a inclusão do problema na agenda.

Adicionalmente, quando se fala em agenda, além da sistêmica, que diz respeito ao pensamento difuso na comunidade a respeito dos problemas públicos, tem-se a agenda institucional, que se reporta às prioridades dos agentes eleitos. No caso brasileiro, considerando a adoção de uma Constituição programática ou dirigente, na expressão de Canotilho, aparece também uma agenda classificada como constitucional (BUCCI, 2013, p. 261). E tal agenda visa a dar efetividade aos direitos fundamentais previstos na Constituição, como é o caso também do direito à educação.

Voltando ao ciclo de políticas públicas, percebe-se que a formulação de alternativas que seria "o desenvolvimento de alternativas políticas para lidar com os problemas alocados na

[7]BRASIL, Lei Federal nº 14.040/2020. Disponível em:
< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L14040.htm>. Acesso em: 29 ago. 2021.

agenda pública" (DYE, 2017, p. 33) não foi bem explicitada no caso em análise. Por dedução lógica, seria necessária a utilização de alguma ferramenta de ensino remoto, como fora feito com a decisão pela utilização do Applique-se. Em que pese a previsão legal em norma federal (Lei Federal nº 14.040/2020) de utilização de recursos de tecnologias da informação e comunicação, a alternativa básica seria a utilização de algum tipo de ferramenta que permitisse democratizar o ensino. Assim, no caso em análise, houve uma passagem praticamente direta para a fase de implementação.

Vale ressaltar que, ao contrário da tomada de decisão, que sempre preocupou a muitos estudiosos, a implementação vem ganhando espaço desde os anos 1970. A implementação pode ser definida como o processo que consiste em colocar em prática as decisões tomadas (HARGUINDÉGUY, 2013, p. 81). Neste ponto, vale ressaltar as palavras de Diogo Coutinho no tocante ao Direito, que passa a estar presente em todas as fases do *policy cycle*:

> o direito permeia intensamente as políticas públicas em todas as suas fases ou ciclos: na identificação do problema (que pode ser ele próprio um gargalo jurídico), na definição da agenda para enfrentá-lo, na concepção de propostas, na implementação das ações e na análise e avaliação dos programas. (COUTINHO, 2013, p. 193)

Especificamente em relação à implementação, o direito dá à política pública o seu "caráter oficial". Independentemente do instrumento legal específico, seja uma lei formal, aprovada pelo Poder Legislativo, seja algum ato administrativo editado pelo Poder Executivo, a política pública passa a ter um traço cogente. Ademais, a legislação também vem assegurar uma maior participação dos interessados, seja com normas que definam instrumentos de avaliação e acompanhamento da política pública, sejam com formas de publicidade dos resultados.

Dessa forma, no processo de implementação do *Applique-se* no Estado do Rio de Janeiro, foi publicado ato administrativo do Poder Executivo, por meio de Resolução do Secretário Estadual da Educação no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro (28 de Janeiro de 2021), página 38.[8] A Resolução 5.908/2021 instituiu protocolos e orientações complementares para atendimento escolar nas unidades da rede estadual, no período da

[8]RIO DE JANEIRO, Diário Oficial do Estado. Disponível em: <http://www.ioerj.com.br/portal/modules/conteudoonline/mostra_edicao.php?session=VGxWU1JWRXdUWGROYW10MFVYcFNSMUpETURCUmVtYzFURlZLUWxKVlJYUk5WRTE2VVhwSmVGSlVVVE5PUkUwMVRWUlplazFVUlRCTmFrRTFUVUU5UFE9PQ==>. Acesso em 07 ago. 2021.

pandemia da COVID-19. Tal ato veio oficializar a implementação da política pública, definindo as regras básicas do ensino híbrido e do uso do *Applique-se*. Interessante notar que, logo no início da Resolução, já é citado o Artigo 205 da Constituição Federal de 1988, fundamento constitucional do direito à educação e também a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, norma geral sobre a educação básica no Brasil:

> CONSIDERANDO: - o disposto no art. 205 da Constituição Federal/1988, que determina que a educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho; - a previsão do artigo 22 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), que estabelece como finalidades da educação básica, desenvolver o educando, assegurar-lhe a formação comum indispensável para o exercício da cidadania e fornecer-lhe meios para progredir no trabalho e em estudos posteriores. [9]

Neste ponto, vale ainda citar que a constituição da autoridade repousa sobre a definição formal da regra de competência, que representa "nó" de cruzamento da política com a técnica jurídica (BUCCI, 2013, p. 261). E a habilitação jurídica para que os órgãos de Estado possam agir é fundamental no Estado de Direito, conforme as palavras de Jacques Chevallier:

> No coração da teoria do Estado de Direito está o princípio de que os diversos órgãos de Estado não podem agir senão em virtude de uma habilitação jurídica: todo uso de força material deve estar fundado sobre uma norma jurídica; o exercício da força [puissance] se transforma em uma competência, instituída e enquadrada pelo direito (CHEVALLIER, 1992, p.13)

Assim, o Estado do Rio de Janeiro editou Resolução da Secretaria de Educação que seguiu as diretrizes de norma federal, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, considerando a já citada competência concorrente para legislar sobre educação, em que União dita as normas gerais, e os Estados e o Distrito Federal suplementam as normas gerais (Art. 24 da CF/88). Além disso, a Lei Federal sobre as normas educacionais excepcionais a serem adotadas durante a pandemia de COVID-19 também foi considerada na edição de tal Resolução.

[9]RIO DE JANEIRO, Diário Oficial do Estado. Disponível em: <http://www.ioerj.com.br/portal/modules/conteudoonline/mostra_edicao.php?session=VGxWU1JWRXdUWGROYW10MFVYcFNSMUpETURCUmVtYzFURlZLUWxKVlJYUk5WRTE2VVhwSmVGSlVVVE5PUkUwMVRWUlplazFVUlRCTmFrRTFUVUU5UFE9PQ==>. Acesso em 07 ago. 2021.

Percebe-se ainda, mas alguns detalhes da implementação da política pública, com a descrição das atividades híbridas a serem desempenhadas, e citação expressa ao *Applique* no Art. 11:

> Art. 11 - Aos alunos da Rede SEEDUC, que detenham dispositivo digital para acesso à internet, será disponibilizado link patrocinado sem consumo dos dados de sua operadora, para que acompanhem as atividades pedagógicas desenvolvidas no aplicativo "Applique-se".
>
> § 1º - Caberá às unidades escolares informar e orientar os alunos e/ou seus responsáveis para uso do aplicativo "Applique-se".
>
> § 2º - As atividades pedagógicas da Rede SEEDUC a serem disponibilizadas compreenderão conteúdo dos componentes curriculares dinamizados por videoaulas, podcasts e material escrito (em formato digital em PDF), a serem disponibilizados no aplicativo referido, além da interação e aulas por meio da ferramenta Google Classroom.[10]

IV. Dados empíricos e avaliação

No ciclo das políticas públicas, a avaliação ocorre depois da implementação. É uma fase de extrema relevância, visto que as consequências das políticas nunca são totalmente conhecidas com antecedência e que "somente monitorando os resultados de uma política podemos descobrir se a política foi implementada com sucesso" (DUNN, 2018, p. 251). Quando se fala em momentos de avaliação, além da avaliação *ex-ante*¸ que seria antes da implementação da política pública, há também a avaliação formativa ou *in intinere*, que ocorre durante a implementação, e a *ex-post*, que ocorre depois da implementação.

Considerando-se que a política pública ainda não está totalmente implementada, visto que nem todos os alunos e professores aderiram à ferramenta, e que ainda há algumas funcionalidades sendo implementadas no *Applique-se*, como melhorias na função de videoconferência, a avaliação está sendo *in intinere*, com a publicação de diversos dados relevantes no sítio da Secretaria Estadual da Educação:

[10]RIO DE JANEIRO, Diário Oficial do Estado. Disponível em: <http://www.ioerj.com.br/portal/modules/conteudoonline/mostra_edicao.php?session=VGxWU1JWRXdUWGROYW10MFVYcFNSMUpETURCUmVtYzFURlZLUWxKVlJYUk5WRTE2VVhwSmVGSlVVVE5PUkUwMVRWUlplazFVUlRCTmFrRTFUVUU5UFE9PQ==>. Acesso em 07 ago. 2021.

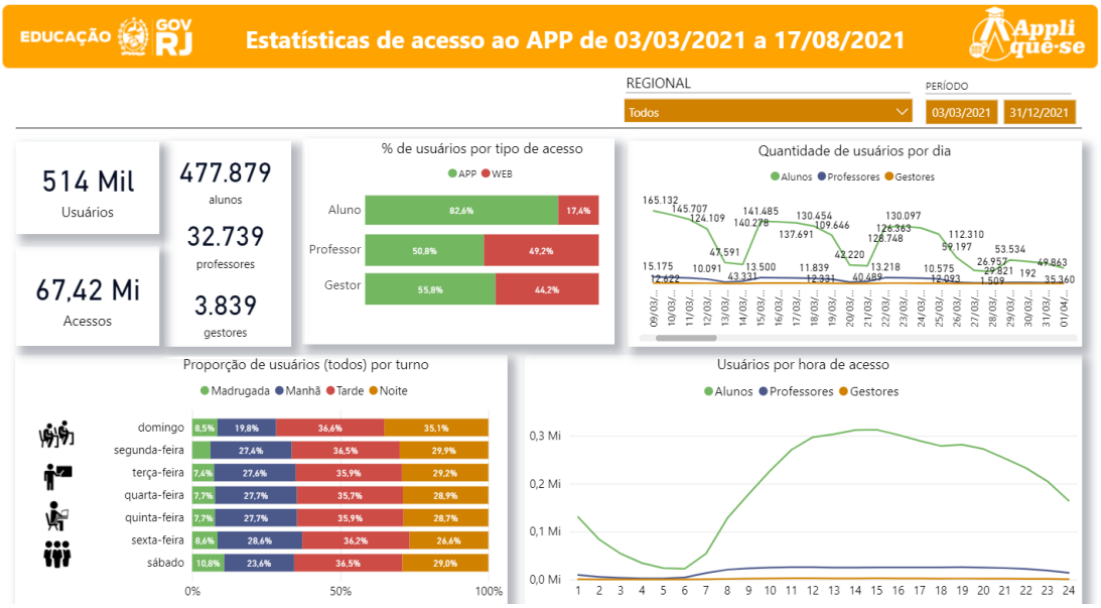

Figura 2: relatório de estatísticas do *Applique-se*[11]

A ferramenta de acompanhamento dos dados é bem interessante, com a opção de visualização por Diretoria Regional de Ensino, permitindo ajustes de percurso de acordo com as especificidades de cada local do Estado. Verifica-se que foi atingido um total de 514 mil usuários, com 477.879 alunos no até o dia 17 de Agosto de 2021. Outro ponto interessante é a visão por dia da semana e por período, permitindo ajustes ao longo da execução da política como, por exemplo, aumento da capacidade de processamento computacional nos horários de maior utilização.

As representações visuais, por meio de gráficos, facilitam a compreensão das informações e dão transparência aos resultados da política pública. Willian Dunn ressalta a importância desta visão gráfica na avaliação de políticas públicas:

> as informações sobre os resultados da política observados podem ser apresentadas em formas gráficas, que são representações visuais dos valores de uma ou mais saídas, resultados, e variáveis de impacto (DUNN, 2018, p. 277).

Embora ainda haja apenas algumas estatísticas de acesso, tais dados já foram importantes para a implementação de melhorias ao longo do percurso. Ao compararmos a

[11]RIO DE JANEIRO, Secretaria de Estado de Educação – Seeduc em números. Disponível em: <https://www.seeduc.rj.gov.br/mais/seeduc-em-n%C3%BAmeros>. Acesso em 25 ago. 2021.

consulta do dia 17 de Agosto de 2021 com uma nova consulta do dia 01 de Setembro de 2021, percebe-se um aumento significativo de quase 4 mil alunos no número de usuários cadastrados:

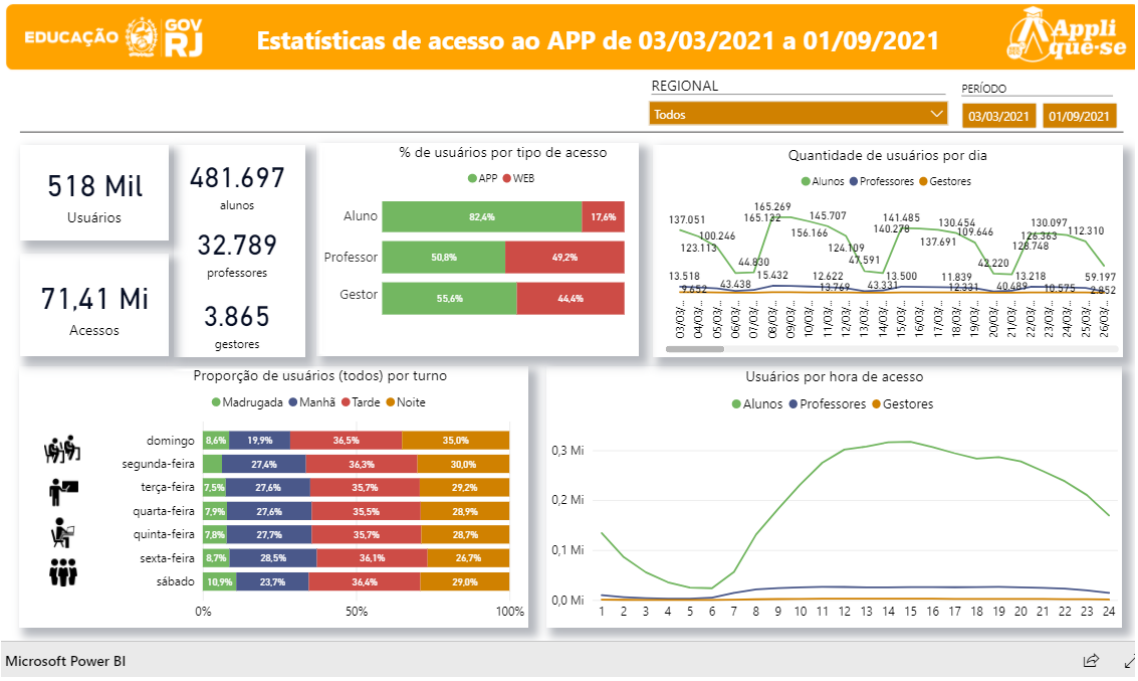

Figura 3: relatório de estatísticas do *Applique-se*[12]

Por outro lado, o sucesso na obtenção, análise e interpretação de dados sobre os resultados das políticas públicas depende da capacidade da construção de medidas confiáveis e válidas, por meio de critérios que irão fornecer parâmetros para julgar se uma política pública funcionou bem ou mal (DUNN, 2018, p. 255). Percebe-se que os números divulgados nas figuras 2 e 3 ainda não permitem maiores conclusões acerca da política pública, sendo importante a definição de outros critérios para a avaliação como os descritos a seguir:

- Economicidade: refere-se ao nível de utilização de recursos (*inputs*);
- Produtividade: refere-se ao nível de saídas de um processo produtivo (*outputs*);
- Eficiência econômica: trata da relação entre produtividade e recursos utilizados;

[12]RIO DE JANEIRO, Secretaria de Estado de Educação – Seeduc em números. Disponível em: <https://www.seeduc.rj.gov.br/mais/seeduc-em-n%C3%BAmeros>. Acesso em 03 set. 2021.

- Eficiência administrativa: trata do seguimento de prescrições, ou seja, do nível de conformação da execução a métodos preestabelecida;
- Eficácia: corresponde ao nível de alcance de metas ou objetivos preestabelecida;
- Equidade: trata da homogeneidade de distribuição de benefícios entre os destinatários de uma política pública.

Considerando as informações divulgadas acerca do *Applique-se*, não foi possível obter mais detalhes sobre os critérios acima. Porém, por exemplo, no caso da eficácia, sendo que o alcance seria a adesão total de alunos, já é possível se ter uma ideia considerando o número de alunos usuários em 01/09/2021 (481.697) e o número total de alunos da rede estadual fluminense nesta mesma data (707.738).[13] Ademais, por meio dos instrumentos de acompanhamento de execução orçamentária, seria possível a obtenção de dados acerca da eficiência econômica, que deveriam também ser divulgados pela Secretaria de Educação, mas tais dados estão presentes nos relatórios divulgados pela Secretaria Estadual de Fazenda, sendo também acessíveis via Internet.

Por fim, no caso específico da educação, há também os indicadores que são divulgados periodicamente pelas Secretarias de Educação e pelo próprio Ministério da Educação, que poderão ser refletidos pela adoção do *Applique-se.* Tais indicadores podem ser relevantes na verificação de alguns critérios mais qualitativos, indicando melhoria ou não na qualidade do ensino. Nessa seara, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP), vinculado ao Ministério da Educação, criou o índice de desenvolvimento da educação básica (IDEB), que é calculado a cada dois anos, levando em conta o desempenho do estudante em avaliações nacionais e as taxas de aprovação. Há diversos indicadores com a finalidade e acompanhamento da evolução escolar dos alunos. Nesse sentido, a Secretaria de Estado de Educação do Rio de Janeiro também divulga os seus indicadores:

[13]RIO DE JANEIRO, Secretaria de Estado de Educação – Seeduc em números. Disponível em: <https://www.seeduc.rj.gov.br/mais/seeduc-em-n%C3%BAmeros>. Acesso em 03 set. 2021.

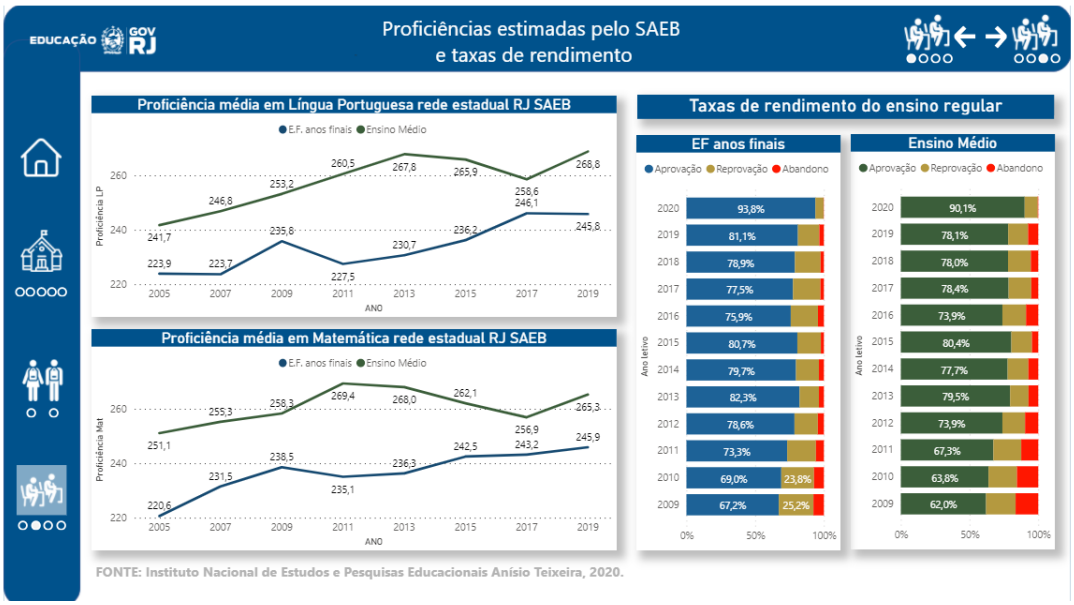

Figura 4: indicadores de proficiência em disciplinas e taxas de rendimento[14]

A figura demonstra alguns indicadores interessantes de evolução escolar no âmbito do Estado do Rio de Janeiro. No entanto, ainda não se identificou uma correlação desses indicadores com a nova política de ensino híbrida. Tal análise é extremamente recomendável, a fim de se ter uma visão qualitativa do modelo de ensino híbrido. É possível que se faça uma correlação entre esses indicadores e a utilização do *Applique-se*, a fim de que se identifique algum tipo de relação entre essas variáveis. A análise de regressão, que é um procedimento estatístico geral que produz estimativas do padrão e magnitude de uma relação entre variáveis (DUNN, 2018, p. 155), seria uma técnica interessante a ser aplicada. Uma vantagem desse método seria identificar qual variável seria a causa de outra como, por exemplo, se o grande número de usuários do *Applique-se* seria responsável por um maior rendimento escolar.

V. CONCLUSÃO

Uma redescoberta da importância do papel do Estado na atualidade, reforçada pela grave situação da pandemia, pode ser um novo marco na promoção efetiva de políticas públicas. Em que pese a atual falta de capacidade institucional de o Governo Federal promover uma agenda efetiva de políticas públicas no Brasil, a sistematização teórica de abordagem das políticas públicas pode vir a contribuir para uma melhor organização do Poder Público na implementação

[14]RIO DE JANEIRO, Secretaria de Estado de Educação – Seeduc em números. Disponível em: <https://www.seeduc.rj.gov.br/mais/seeduc-em-n%C3%BAmeros>. Acesso em 03 set. 2021.

de melhorias efetivas na vida da população, como redução da desigualdade e aumento da inclusão social.

Assim, percebe-se o papel fundamental do Estado no fortalecimento e na proteção das capacidades humanas, sendo um impulsionador do exercício de liberdades. O cenário decorrente do isolamento social e da necessidade de uso de tecnologias para a continuidade de diversas atividades fez com que um problema antigo de exclusão digital ficasse mais latente, além da questão de falta de investimentos em estrutura tecnológica. Porém, nesse novo cenário, a exclusão digital passou a dificultar ainda mais acesso a direitos básicos, sendo necessárias novas ações estatais, dado seu papel fundamental no fortalecimento e na proteção das capacidades humanas e como impulsionador do exercício das liberdades.

Mesmo com grandes dificuldades trazidas pela pandemia, reforçada pela falta de coordenação e padronização de ações por parte do Governo Federal, o Governo do Estado do Rio de Janeiro conseguiu atuar. A previsão de normas federais acerca da educação, inclusive com previsões específicas para ações durante a pandemia, foi fundamental para dar legitimidade e agilidade na implementação de uma política pública educacional no contexto de isolamento social. E a edição de Resolução específica por parte da Secretaria de Educação também veio auxiliar na institucionalização dessa política pública.

Vale ressaltar, ainda, que logo após a eclosão da pandemia, algumas importantes instâncias internacionais de proteção dos direitos humanos emitiram recomendações importantes, por meio da Resolução no 1/2020 da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (Comissão Arns) e também pela *European Digital Rights*. Dentre elas, destacam-se uma maior atenção ao direito de acesso à internet, considerando que a exclusão digital pode gerar a supressão de vários direitos fundamentais, como o próprio direito à educação; e uma estruturação tecnológica do governo a fim de viabilizar meios de exercícios de direitos, compatíveis com as limitações estabelecidas nesse período de crise, investindo em infraestrutura tecnológica. No caso específico do *Applique-se*, a SEEDUC/RJ atuou a fim de facilitar o acesso à Internet sem o consumo de dados da operadora do aluno, o que permitiu o acompanhamento das atividades pedagógicas desenvolvidas.

No tocante à avaliação, a divulgação das informações foi fundamental, considerando o foco inicial de democratização da plataforma e de atuação na melhoria das condições de acesso ao *Applique-se*. Importante, ainda, que tais informações estão publicadas na Internet, em um

nível de detalhe suficiente para a identificação de muitos dados. Porém, uma crítica que pode ser feita está relacionada à ausência de indicadores qualitativos na avaliação, sendo que o Governo Estadual deve partir para uma correlação dessa política pública com os indicadores de desenvolvimento do ensino e as taxas de rendimento dos alunos.

Portanto, a partir da análise de um caso real, conclui-se a importância da elaboração de políticas públicas para a concretização de direitos, inclusive fundamentais. Num contexto de pandemia global jamais visto na história da humanidade percebe-se, ainda, que alguns direitos, como o direito à educação, tornam-se determinantes para a preservação de uma vida humana mais justa, com menos sofrimento e mais igualitária. Ademais, é imprescindível relacionar as políticas públicas com o desenvolvimento humano em si, pois muitas vezes a ausência de direitos básicos é fonte de privação de liberdade, sendo que a expansão da liberdade humana é tanto o principal fim como o principal meio do desenvolvimento.

REFERÊNCIAS

AZMANOVA, Albena. *Capitalism on Edge – How Fighting Precarity can Achieve Radical Chance without Crisis or Utopia*. Nova Iorque: Columbia, 2020.

ALEXY, Robert. *Teoria dos Direitos Fundamentais*. 2ª edição, 4ª tiragem. São Paulo: Malheiros Editora, 2008.

ANDERSON, James E. *Public Policymaking.* 7ª ed. Texas: Cengage Learning, 2011.

BARDACH, Eugene. *Los ocho pasos para el análisis de Políticas Públicas – Un manual para la práctica*. México: CIDE, 2001.

BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. São Paulo: Saraiva, 2009.

BOBBIO, Norberto. *Estado, Governo, Sociedade – Fragmentos de um dicionário político.* 24ª ed. São Paulo: Paz & Terra, 2020.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *As políticas públicas e o direito administrativo.* Revista Trimestral de Direito Público. nº 13, 1996.

_____. *Fundamentos para uma teoria jurídica de políticas públicas*. 1ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador: Contributo para a Compreensão das Normas Constitucionais Programáticas*, 2ª ed. Coimbra: 2001.

CHEVALLIER, Jacques. *L´Etat de Droit.* Paris: Montchrestien, 1992.

COUTINHO, Diogo R. O Direito nas Políticas Públicas. *A política pública como campo multidisciplinar*. MARQUES, Eduardo e DE FARIA, Carlos A. Pimenta (Orgs.). São Paulo: Editora UNESP, 2013.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Resolução 1/2020 - Pandemia e Direitos Humanos nas Américas.* Disponível em: <https://www.oas.org/pt/cidh/decisiones/pdf/Resolucao-1-20-pt.pdf>. Acesso em 03 Out. 2021.

DUNN, Willian N. *Public Policy Analysis.* 6ª ed. New York: Routledge – Taylor e Francis Group, 2018.

DYE, Thomas R. *Understanding Public Policy.* 15ª ed. Boston: Pearson, 2017.

FONTE, Felipe de Melo. *Políticas Públicas e Direitos Fundamentais*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

HARGUINDÉGUY, Jean-Baptiste. *Análisis de Políticas Pública.* Sevilla: Tecnos, 2013.

HOLMES, Stephen. SUNSTEIN, Cass R. The Cost of Rights. W.W. Norton&Company: Nova Iorque, 1999

HOWLETT, Michael; RAMESH, M. *Studyng public policy: policy cycle sand policy subsystems.* Oxford, 1995.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Para uma revolução democrática da justiça.* Edições Almedinas. Coimbra: Edições Almedina. 2014.

SCALIA, Antonio. *The rule of law as a Law of rules*. Chicago: Universityof Chicago Law Review, 56, nº 4. 1999.

SCHWAB, Klauss. *A quarta revolução industrial,* Tradução de Daniel Moreira Miranda. São Paulo: Edipro, 2016.

SECCHI, Leonardo. *Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. 2ª ed. São Paulo, Cengage Learning, 2017.

SEN, Amartya. *A ideia de justiça*. Trad. Denise Bottmann e Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

_____. *Desenvolvimento como liberdade*. Trad. Laura Teixeira Motta, São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo.* 43ª ed. São Paulo: Malheiros, 2020.