

Produção legislativa da Câmara dos Deputados referente ao ensino a distância no ensino básico: os problemas encaminhados à agenda de decisão no contexto da pandemia

Letícia Batista Mathias; Audren Marlei Azolin

Resumo

Este artigo visa apresentar os resultados alcançados quanto à produção legislativa da Câmara dos Deputados referente ao ensino a distância, mais especificamente proposições legislativas que tratam do ensino a distância para o ensino médio e fundamental. O recorte temporal aqui delimitado vai de 01 de março de 2020 a 20 de junho de 2021, logo, trata-se do contexto da pandemia. Trata-se, assim, de investigar enquanto objeto de pesquisa, a agenda de decisão relativa ao ensino a distância para o ensino fundamental e médio, no recorte temporal aqui delimitado. Tal agenda de decisão surgiu enquanto solução para os problemas oriundos da pandemia do COVID-19, que exige distanciamento físico e social. A pandemia é uma questão que incomoda a sociedade e que se transformou em problema político, logo, alternativas (soluções) foram encaminhadas ao processo de decisão política. A partir do objeto delimitado, o problema de pesquisa proposto consiste no seguinte: quais problemas que figuram nas proposições legislativas que foram protocoladas na Câmara dos Deputados sobre ensino a distância para o ensino médio e fundamental no período ora delimitado? O objetivo geral da pesquisa consiste em investigar as proposições legislativas protocoladas durante a pandemia sobre educação à distância no ensino fundamental e médio. Por sua vez, os objetivos específicos são: 1) identificar e analisar os problemas encaminhados ao processo de decisão política; 2) identificar e analisar os atores políticos autores das proposições analisadas e 3) identificar e analisar as proposições legislativas que passaram pelo processo de decisão política, isto é, aqueles que se transformaram ou não se transformaram em norma jurídica. A investigação aqui proposta é importante para ciência política, para evidenciar a capacidade analítica dessa área do conhecimento e avaliar as políticas públicas no âmbito da formulação, focando em um objeto por excelência da ciência política: o processo de decisão política.

Palavras-chave: processo decisório; políticas públicas; ensino a distância; pandemia.

1074 Produção legislativa da Câmara dos Deputados referente ao ensino a distância no ensino básico: os problemas encaminhados à agenda de decisão no contexto da pandemia

1. Introdução

Este artigo apresenta resultados parciais de uma pesquisa em andamento, de Trabalho de Conclusão de Curso no Bacharelado de Ciência Política da UNINTER. Enquanto objeto de pesquisa, este trabalho trata das proposições legislativas apresentadas no período de 01 de março de 2020 a 20 de junho de 2021, contexto da pandemia de COVID-19, sobre o ensino a distância no ensino básico. Cabe ressaltar que a pandemia apresenta-se como uma ocasião em que desigualdades são acentuadas, como, por exemplo, no acesso ao ensino fundamental e médio para jovens e crianças brasileiros. As políticas públicas acerca do ensino a distância para essa faixa escolar mostram alternativas aos problemas enfrentados nesse contexto.

Desse modo, o presente estudo tem como objetivos: 1) identificar e analisar os problemas encaminhados ao processo de decisão política; 2) identificar e analisar os atores políticos autores das proposições analisadas e 3) identificar e analisar as proposições legislativas que passaram pelo processo de decisão política, isto é, aqueles que se transformaram ou não em norma jurídica.

Para efeito desta pesquisa é importante definir o que seja monitoramento legislativo:

[...] o momento no qual se analisa o potencial impacto de uma proposição legislativa nos interesses econômicos e não econômicos de uma organização. Complementar a ele, o monitoramento político avalia as possibilidades políticas de a proposição legislativa tornar-se uma política pública, no caso de se transformar em norma jurídica (lei). (AZOLIN, 2020, p. 408).

Na verdade, a combinação do monitoramento legislativo e político revela a agenda de decisão dos agentes políticos, isto é, “a lista de problemas a serem objeto de deliberação no curto e médio prazo, pelo sistema político, ou seja: não só o governo, mas

os poderes constituídos, inclusive o Judiciário.” (RUA, 2014, p.63). Assim, a pesquisa em epígrafe trata do processo de decisão política que, por sua vez, se insere na etapa de formulação de políticas públicas:

[...] a formulação de políticas públicas é um conjunto de processos, incluindo pelo menos: o estabelecimento de uma agenda; a especificação das alternativas a partir das quais as escolhas são feitas; um escolha final entre essas alternativas específicas, por meio de votação no Legislativo ou decisão presidencial; e a implementação dessa decisão.” (KINGDON, 1995, p. 221).

A combinação do monitoramento legislativo e o monitoramento político torna-se, assim, uma ferramenta metodológica. Posto isso, a metodologia utilizada combina duas estratégias metodológicas, quantitativa e qualitativa, a fim de alcançar os resultados da pesquisa. No sentido de analisar as proposições legislativas, fez uso da análise de conteúdo, uma vez que,

A técnica consiste em classificar os diferentes elementos nas diversas gavetas segundo critérios susceptíveis de fazer surgir um sentido capaz de introduzir uma certa ordem na confusão inicial. É evidente que tudo depende, no momento da escolha dos critérios de classificação, daquilo que se procura ou que se esperar encontrar (BARDIN, 1994, p. 37).

Realizou-se o monitoramento legislativo das propostas legislativas, tendo como fonte o Portal da Câmara dos Deputados. Utilizando-se dos filtros, delimitou-se o período apresentado e buscaram-se as expressões “educação a distância” e “ensino a distância”. Com o retorno dos dados, tais resultados foram tabulados em planilhas do Excel, transformando, desse modo, dados qualitativos em quantitativos.

2. A agenda de decisão política

A pandemia do COVID-19 gerou e agravou diversos problemas na sociedade brasileira, dentre eles, o acesso ao ensino fundamental, médio e técnico. Dessa forma, a pesquisa realizada buscou identificar quais os problemas que foram alvo do processo de decisão política no período ora delimitado. Como resultado da pesquisa no Portal da Câmara dos Deputados, utilizando-se os filtros “educação a distância” e “ensino a distância”, foram encontradas 31 proposições legislativas no total. Destas, 3 não estão mais tramitando e 28 encontram-se em tramitação.

Dentre as 31 proposições totais, sem o filtro do ensino básico, concluímos que: 10 delas tratam da questão das mensalidades; 8 são sobre o acesso à internet e computadores; 5 abordam a questão do teletrabalho para os profissionais da educação; 2 são sobre o ensino a distância para os cursos na área da saúde, e, o ensino a distância na Marinha, a Lei Geral de Proteção de Dados e o ensino a distância, a promoção do ensino técnico a distância, as aulas dadas a distância para adoção, o combate aos crimes contra a criança e adolescente no ensino a distância e a disponibilidade da realização de atividades complementares a distância, são temas que apresentaram 1 proposição cada.

Para o presente estudo, serão analisadas apenas 16 do total de proposições, pois estas tratam do objeto de pesquisa que é o ensino à distância no ensino básico, o que representa aproximadamente 51.62% do total das proposições sobre o tema do ensino a distância no período da pandemia.

Desse modo, identificamos que a maior quantidade de proposições encontra-se na esfera da educação básica, o objeto deste estudo. Além disso, foi observado que 14 do total de 16 proposições

legislativas acerca do tema encontram-se em tramitação. Dentre os temas mais abordados estão em primeiro a questão das mensalidades e a sua redução e em segundo lugar a questão do teletrabalho no período da pandemia para profissionais da educação, bem como as consequências disso para as questões trabalhistas e a própria CLT.

Deve ser observado que apenas 1 das proposições passou pelo processo decisório, desse modo, concluímos que o tema não parece ser tão importante para os tomadores de decisão política. Os grupos sociais que se interessam pela educação parecem não estar atuando muito ativamente junto aos tomadores de decisão. Essa possível falta de atuação pode ser ocasionada por conta de uma baixa divulgação das proposições.

Outro elemento importante para analisarmos o processo decisório são os autores das proposições legislativas e os seus respectivos partidos, assunto abordado na seção seguinte.

3. Protagonismo nas proposições legislativas

As proposições legislativas são protocoladas na Câmara dos Deputados a partir da iniciativa de atores como o executivo e os próprios deputados. Cabe ressaltar que os atores políticos são “indivíduos, grupos ou organizações cujos interesses podem ser afetados, positiva ou negativamente, pelo rumo tomado por uma determinada política pública.” (RUA, 2014, p. 54). Desse modo, a partir do estudo das 16 proposições acerca do tema do ensino a distância na educação básica durante o período ora delimitado, todas estas proposições tiveram iniciativa no legislativo e são do ano de 2020.

A produção legislativa que trata do tema aqui analisado, contou com 92 autores. Abaixo a Tabela 1 com a distribuição da quantidade de proposições legislativas por partido político.

1078 Produção legislativa da Câmara dos Deputados referente ao ensino a distância no ensino básico: os problemas encaminhados à agenda de decisão no contexto da pandemia

Tabela 1 – Distribuição das proposições legislativas por partidos

Partidos	Quantidade de Proposições
DEM	2
MDB	1
NOVO	1
PCdoB	8
PDT	14
PL	1
PODEMOS	1
PSB	8
PSD	1
PSDB	1
PSL	1
PT	50
PTB	1
PV	1
REPUBLICANOS	1

Fonte: Os autores (2021).

É importante também identificar as unidades da federação as que pertencem os autores das proposições legislativas afetas ao tema analisado, que estão dispostas na Tabela 2 a seguir.

Evidencia-se que apenas o estado de Roraima não possui autores que apresentaram proposições legislativas sobre o ensino a distância no ensino básico durante o período. Também destacamos que os 3 estados com mais autores são Ceará com 10 deputados e Bahia, Minas Gerais e Pernambuco, cada um com 9 deputados autores e coautores de proposições acerca do tema. Dessa forma,

Tabela 2 – Distribuição dos autores das proposições pelas unidades da federação

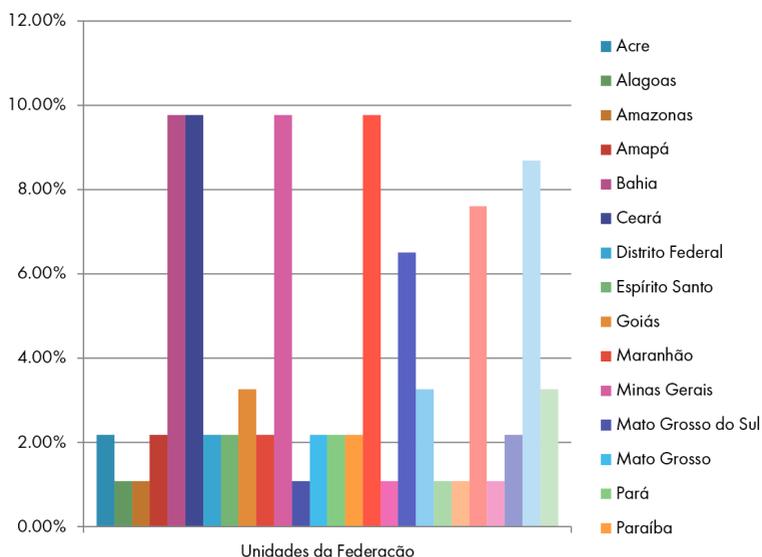
Unidade da Federação (UF)	Quantidade de Autores
Acre	2
Alagoas	1
Amazonas	1
Amapá	2
Bahia	9
Ceará	10
Distrito Federal	2
Espírito Santo	2
Goiás	3
Maranhão	2
Minas Gerais	9
Mato Grosso do Sul	1
Mato Grosso	2
Pará	2
Paraíba	2
Pernambuco	9
Piauí	1
Paraná	6
Rio de Janeiro	3
Rio Grande do Norte	1
Rondônia	1
Rio Grande do Sul	7
Santa Catarina	1
Sergipe	2
São Paulo	8
Tocantins	3

Fonte: Os autores (2021).

1080 Produção legislativa da Câmara dos Deputados referente ao ensino a distância no ensino básico: os problemas encaminhados à agenda de decisão no contexto da pandemia

10,87% dos autores são oriundos do Ceará e 9,78% são representantes da Bahia, Minas Gerais e de Pernambuco, cada. Este protagonismo das Unidades da Federação de acordo com os autores está explicitado no Gráfico 1.

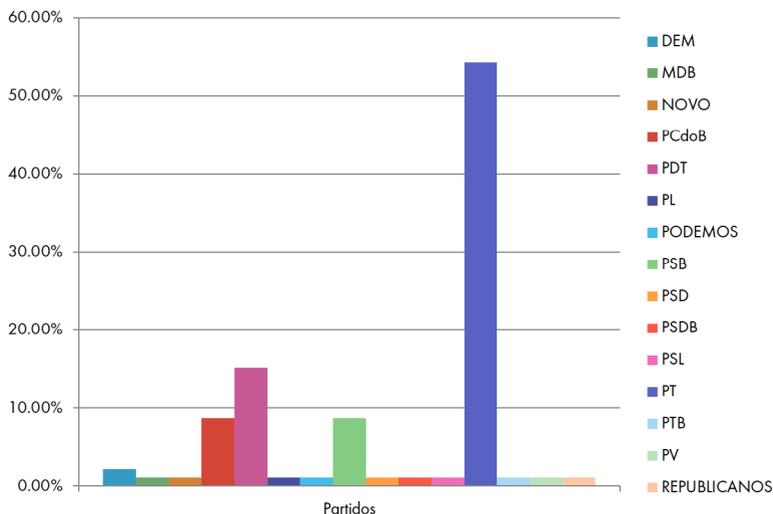
Gráfico 1 – Protagonismo das unidades da federação de acordo com a quantidade de autores



Fonte: Os autores (2021).

Pode-se inferir que o PT é o partido que apresenta maior protagonismo na pauta do ensino a distância no ensino básico, com 54,35% das proposições no período ora delimitado, dado esse que é explicitado no Gráfico 2.

Gráfico 2 – Protagonismo dos partidos de acordo com a quantidade de autores



Fonte: Os autores (2021).

O protagonismo do PT encontra-se concentrado em alguns estados, visto que Minas Gerais possui 8 dos deputados autores de proposições, São Paulo tem 7 autores e a Bahia tem 6 dos autores. Desta forma, apenas 3 estados juntos concentram 42% dos deputados autores e coautores de proposições legislativas acerca do tema. Das 27 Unidades da Federação, 24 possuem autores e coautores de propostas oriundos do PT.

Além disso, alguns deputados aparecem como autores em mais de uma dessas proposições legislativas (Quadro 1), como é o caso de: Emanuel Pinheiro Neto (PTB), Flávia Morais (PDT), Márcio Jerry (PCdoB), Pompeo de Mattos (PDT), Professora Rosa Neide (PT) e Rubens Otoni (PT).

1082 Produção legislativa da Câmara dos Deputados referente ao ensino a distância no ensino básico: os problemas encaminhados à agenda de decisão no contexto da pandemia

Quadro 1 – Autores e coautores de mais de uma proposição, partidos e UF

Autores	Partidos	UF
Emanuel Pinheiro Neto	PTB	MT
Flávia Morais	PDT	GO
Márcio Jerry	PCdoB	MA
Pompeo de Mattos	PDT	RS
Professora Rosa Neide	PT	MT
Rubens Ottoni	PT	GO

Fonte: Os autores (2021).

O quadro acima revela os principais interlocutores e seus respectivos estados. Estes se mostram os principais interlocutores que devem ser procurados pelas entidades que defendem interesses da educação, de forma especial quando se trata de ensino a distância no ensino básico.

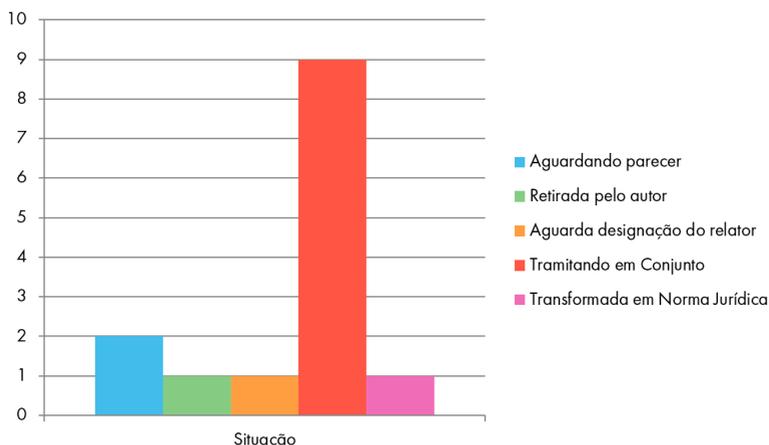
Dessa forma, observa-se que os protagonismos dentre os autores acerca do tema de ensino a distância para a educação básica são, em grande parte, deputados oriundos de partidos à esquerda do espectro político. Também, pode-se concluir que estes atores políticos são, na maioria, de estados da região nordeste do país. Outro tema que deve ser abordado é a situação das proposições apresentadas e se estas estão efetivamente se transformando em normas jurídicas para atender à população.

4. Situação das proposições no processo de decisão política

Para que as proposições legislativas se tornem políticas públicas propriamente ditas, as alternativas (soluções) que foram encaminhadas à agenda decisória deverão se transformar em norma jurídica. Do total de proposições apresentadas (Gráfico 3), 2 encon-

tram-se aguardando parecer, 1 foi retirada pelo autor, 1 aguarda designação do relator, 9 estão tramitando em conjunto e 1 foi transformada em norma jurídica.

Gráfico 3 – Situação das proposições legislativas



Fonte: Os autores (2021).

As proposições estão, em sua grande maioria, tramitando em conjunto. Cabe ressaltar que apenas 1 das 16 proposições acerca do ensino a distância na educação básica já foi transformada em norma jurídica no período de 01 de março de 2020 a 20 de junho de 2021. Isso demonstra a demora no processo legislativo para que tais propostas possam virar políticas públicas. O PL 3477/2020 que tem em sua ementa o objetivo de “Dispor sobre a garantia de acesso à internet, com fins educacionais, aos alunos e professores da educação básica pública.” (BRASIL, 2020), foi transformada em norma jurídica. Este projeto de lei foi apresentado à Câmara dos Deputados a partir da necessidade de garantir o acesso à internet para alunos e profissionais da educação pública básica, que se viram afetados de-

1084 Produção legislativa da Câmara dos Deputados referente ao ensino a distância no ensino básico: os problemas encaminhados à agenda de decisão no contexto da pandemia

vido a mudança para o ensino a distância por conta da pandemia do COVID-19. No Artº 2 da proposta, fica especificado, como alternativa ao problema que: “A União assegurará, pelo prazo estipulado, os recursos necessários a Estados, Distrito Federal e Municípios para prover o acesso à internet aos alunos e professores da educação básica pública” (BRASIL, 2020).

Ademais, podemos observar que a proposição a qual foi retirada pelo autor possuía uma ementa similar a outras que também foram apresentadas, o que pode auxiliar no ritmo do processo legislativo, pois, quanto mais proposições tratando sobre o mesmo assunto, maior a demora para que uma delas se torne norma jurídica. Isso poderia ser resolvido se os parlamentares e seus assessores observassem as proposições em tramitação sobre o tema que já foram encaminhadas ao de decisão política.

5. Considerações finais

Este artigo visou apresentar os problemas que impulsionaram a busca por alternativas a partir das proposições legislativas acerca do ensino a distância na educação básica. Também apresentamos dados acerca dos deputados autores dos projetos que foram encaminhados ao legislativo, considerando a região que pertencem e os seus respectivos partidos políticos.

A investigação evidenciou a situação de tais proposições legislativas e qual se transformou em norma jurídica. Buscou-se também apresentar como o processo legislativo influencia na velocidade com que tais propostas podem tornar-se políticas públicas. Ademais, observamos que dentre as proposições apresentadas no período tratando do ensino a distância, a maioria era sobre a educação básica, visto que, a educação a distância no ensino superior já se encontra consolidada.

Desse modo, conclui-se que a produção legislativa da Câmara dos Deputados referente ao ensino a distância no ensino básico, no contexto da pandemia do COVID-19, encaminhou diversos problemas enfrentados pelos estudantes à agenda de decisão para que fossem encontradas alternativas. A pesquisa revelou que o tema mais encontrado nas proposições era o da redução das mensalidades durante o período da pandemia, evidenciando a questão econômica entorno do tema. O ensino a distância no ensino básico na pandemia e as proposições legislativas que foram encaminhadas ao processo decisório mostraram, também, como as desigualdades sociais se manifestam no dia a dia da sociedade, pois, dentre os temas abordados, em grande parte, estava a questão do acesso às tecnologias para o aprendizado a distância.

Referências

AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS. Projetos legalizam ensino a distância na educação básica em caráter excepcional. Câmara dos Deputados, [S. l.], 1 jun. 2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/665906-projetos-legalizam-ensino-a-distancia-na-educacao-basica-em-carater-excepcional/>. Acesso em: 25 jun. 2021.

AZOLIN, Audren Marlei. Do Lobby às Relações Governamentais: A profissionalização da representação de interesse no Brasil. 1. ed. Curitiba: Intersaberes, 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 3477, de 2020. Dispõe sobre a garantia de acesso à internet, com fins educacionais, aos alunos e professores da educação básica pública. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2020. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1907060. Acesso em: 25 jun. 2021.

BARDIN, Laurence. Análise de Conteúdo. Lisboa: Edições 70, 1994.

1086 Produção legislativa da Câmara dos Deputados referente ao ensino a distância no ensino básico: os problemas encaminhados à agenda de decisão no contexto da pandemia

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Portal da Câmara dos Deputados. Câmara dos Deputados, [S. l.], 2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/buscaProposicoesWeb/pesquisaAvancada>. Acesso em: 25 jun. 2021.

KINGDON, John W. (1995). Agendas, Alternatives, and Public Policies. 2nd Edition. Harper Collins College Publishers. in SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. (2007). Políticas Públicas – Coletânea Volume 1. Como chega a hora de uma idéia (pp. 219-224); Juntando as coisas (pp. 225-246).

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. O que é educação a distância?. Ministério da Educação, [S. l.], 2018. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/escola-de-gestores-da-educacao-basica/355-perguntas-frequentes-911936531/educacao-a-distancia-1651636927/12823-o-que-e-educacao-a-distancia>. Acesso em: 25 jun. 2021.

RUA, Maria das Graças. Políticas Públicas. 3. ed. rev. e atual. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, 2014. 130 p. ISBN 978-85-7988-218-0.

Sobre as autoras

Letícia Batista Mathias

Graduanda em Ciência Política pelo Centro Universitário Internacional - UNINTER. E-mail: leticiabmathias8@hotmail.com.

Audren Marlei Azolin

Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal do Paraná (UFPR) e professora no Centro Universitário Internacional - UNINTER. E-mail: audren.a@uninter.com.

