
**DIREITO EDUCACIONAL TEMPORÁRIO: SUBSTITUIÇÃO E
SUSPENSÃO DAS ATIVIDADES PRESENCIAIS NA EDUCAÇÃO
SUPERIOR DURANTE A PANDEMIA DA COVID-19**

***TEMPORARY EDUCATIONAL LAW: SUBSTITUTION AND
SUSPENSION OF PRESENTIAL ACTIVITIES IN HIGHER EDUCATION
DURING THE COVID-19 PANDEMIC***

HORÁCIO WANDERLEI RODRIGUES

Doutor e Mestre em Direito pela UFSC. Estágios de Pós-Doutorado em Filosofia/UNISINOS e em Educação/UFRGS. Professor Permanente e Coordenador do PPGD/UNIVEM e Professor Convidado do PPGD/UNICURITIBA. Professor Titular (aposentado) do DIR/UFSC. Membro do Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal. Sócio fundador do CONPEDI e da ABEDi. Bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2887-5733>

RESUMO

Objetivos: O artigo visa elucidar os principais pontos constantes das normas de Direito Educacional editadas adotando procedimentos temporários, no âmbito da educação superior – especificamente no sistema federal de educação –, durante o período de duração da pandemia da Covid-19.

Metodologia: Pesquisa documental, acompanhado de análise legislativa autoral, de cunho sistemático. Inclui o estudo da Portaria MEC n.º 544/2020, da Portaria CAPES n.º 36/2020, da Medida Provisória n.º 934/2020 e do Parecer CNE/CP n.º 5/2020.

Resultados: Descreve e esclarece o conteúdo desse conjunto normativo, em termos de limites e possibilidades. Traz, ainda, sugestões e orientações relativas às lacunas existentes.



Contribuições: Contém análise detalhada e aprofundada de tema praticamente intocado na literatura jurídica contemporânea. Elucida o conteúdo dos textos normativos e oferece alternativas concretas e viáveis para atender às exigências contidas no conjunto normativo.

Palavras-chave: Educação Superior; Direito Temporário; Portaria MEC nº 544/2020; Portaria CAPES nº 36/2020; Medida Provisória nº 934/2020; Parecer CNE/CP nº 5/2020.

ABSTRACT

Objective: The article aims to elucidate the main points contained in the published Educational Law norms adopting temporary procedures, within the scope of higher education - specifically in the federal education system -, during the duration of the Covid-19 pandemic.

Methodology: Documentary research, accompanied by authoritative legislative analysis, of a systematic nature. Includes the study of Ordinance MEC No. 544/2020, Ordinance CAPES No. 36/2020, Provisional Measure No. 934/2020 and Legal Opinion CNE / CP No. 5/2020.

Results: It describes and clarifies the content of this normative set, in terms of limits and possibilities. It also provides suggestions and guidelines for existing gaps.

Contributions: It contains a detailed and in-depth analysis of a practically untouched theme in contemporary legal literature. It clarifies the content of the normative texts and offers concrete and viable alternatives to meet the requirements contained in the normative set.

Keywords: College education; Temporary Law; MEC Ordinance 343/2020; CAPES Ordinance 36/2020; Provisional Measure 934/2020; CNE/CP Legal Opinion nº 5/2020.

1 INTRODUÇÃO

A pandemia causada pelo novo Coronavírus teve impacto em praticamente todas as atividades humanas. E na educação esse impacto foi direto e imediato, com a paralisação de todas as atividades de ensino-aprendizagem, incluindo a educação



básica – educação infantil, ensino fundamental e ensino médio – e a educação superior.

Este artigo visa elucidar os principais pontos constantes das normas editadas, as quais adotaram procedimentos temporários que atingem, de forma direta, a educação superior – especificamente no âmbito do sistema federal de educação –, durante o período de duração da pandemia da Covid-19, a saber:

- Portaria MEC nº 544/2020 – substituição das aulas presenciais por aulas em meios digitais, enquanto durar a situação de pandemia do novo Coronavírus - Covid-19;¹
- Portaria CAPES nº 36/2020 – suspensão dos prazos para defesa presencial de dissertações e teses e possibilidade de realização de bancas por meio de tecnologias de comunicação à distância;
- Medida Provisória nº 934/2020 – redução do número mínimo de dias letivos.

Inclui, também, a apresentação e análise do Parecer CNE/CP nº 5/2020, que, embora não possua natureza normativa, constitui-se, por força da competência atribuída pelo Direito Educacional ao Conselho Nacional de Educação (CNE), em importante documento orientador das decisões a serem tomadas pelo Ministério da Educação (MEC), pelos sistemas estaduais e municipais de educação e pelas Instituições de Educação Superior (IES).

A análise realizada trata do conjunto normativo vigente na data em que foi escrito, buscando descrever e esclarecer seu conteúdo em termos de limites e possibilidades. Constitui, portanto, trabalho de análise legislativa autoral, de cunho sistemático. Contém, ainda, sugestões e orientações relativas às lacunas existentes. É nesse, segundo aspecto, mais prescritivo.

Por se tratar de análise de legislação nova e temporária, sobre a qual praticamente não há textos escritos e publicados e nem decisões administrativas ou judiciais proferidas, as referências estão restritas fundamentalmente à legislação

¹ Revogou e substituiu as Portarias MEC nº 343/2020, nº 345/2020, nº 395/2020 e nº 473/2020, que tinham por objeto a substituição das aulas presenciais por aulas que utilizem meios e tecnologias de informação e comunicação, ou, alternativamente, sua suspensão.



consultada, com exceção de dois pequenos artigos já publicado sobre o tema, de *lives* e de *webinars* disponíveis no *YouTube*, em sua maioria trabalhos do mesmo autor.

2 DIREITO TEMPORÁRIO E PRAZOS ESTABELECIDOS

Neste artigo, utiliza-se a expressão *Direito Temporário* para indicar um determinado conjunto de normas, editado para regular uma situação delimitada em termos de espaço temporal. São normas que, passado o fato que motivou a sua edição, deixam de ter aplicação. Sua vigência é limitada ao período específico indicado na própria norma, que pode ser um número específico de dias – com data exata de início e fim – ou o período de tempo durante o qual o fato persistir.

No caso da pandemia da Covid-19, o Direito Temporário editado, especificamente na área educacional, tem tido seu prazo de validade definido nas próprias normas, iniciando com a sua publicação e prolongando-se por um período determinado de tempo. Este período de tempo, sendo necessária sua ampliação, é prorrogado através da edição de nova norma.² Na Portaria MEC nº 544/2020 esse prazo estende-se até o final do ano civil de 2020.³

Embora o Direito Temporário seja relativo ao regramento de situações específicas, em um espaço temporal devidamente delimitado, seus efeitos prolongam-se no tempo. O que ocorre no período estabelecido, nos termos das normas

² A Portaria MEC nº 343/2020 estabelecia, no parágrafo 1º do artigo 1º, ser de “até trinta dias, prorrogáveis”, o período de duração da autorização para substituição das disciplinas presenciais por remotas. O texto desse dispositivo manteve-se inalterado com a edição da Portaria MEC nº 345/2020. No entanto, como foi modificada a amplitude da Portaria original, a contagem do prazo de trinta dias deve iniciar a partir da data da edição e publicação da norma retificadora – 19 de março de 2020 – e não da data da legislação retificada. Dessa forma, o prazo original, de trinta dias, encerrou em 18 de abril de 2020. Em 15 de abril de 2020, foi editada a Portaria MEC nº 395 – publicada em 16 de abril de 2020 –, cujo conteúdo restringiu-se a prorrogar, por mais trinta dias, o prazo estabelecido no parágrafo 1º do artigo 1º da Portaria original, passando para 18 de maio de 2020 o prazo de validade das autorizações temporárias estabelecidas. Da mesma forma, a Portaria MEC nº 473, de 12 de maio de 2020 – publicada em 13 de maio de 2020 –, também possuía como único objetivo estabelecer nova prorrogação de trinta dias, fixando, a partir da sua edição, o termo final das autorizações temporárias em 17 de junho de 2020.

³ O parágrafo 1º do artigo 1º da Portaria MEC nº 343/2020, estabelecia que o prazo seria prorrogável, “a depender de orientação do Ministério da Saúde e dos órgãos de saúde estaduais, municipais e distrital”. Essa menção às recomendações da área de saúde não foi incluída na nova Portaria.



temporárias, permanece integralmente válido, de forma definitiva. São as das normas que permitem a substituição das aulas presenciais por aulas remotas e que possibilitam bancas integralmente realizadas através de tecnologias de comunicação à distância.

Enquadram-se, nessa situação, todas as atividades remotas realizadas durante o período de vigência da Portaria MEC nº 343/2020 – com as alterações e prorrogações das Portarias nº 345/2020, nº 395/2020 e nº 473/2020 – e da Portaria CAPES nº 36/2020, desde que enquadradas nas possibilidades expressamente autorizadas e devidamente publicizadas, nos termos da legislação vigente à época. Da mesma forma, todas as atividades remotas – legalmente autorizadas – que ocorrerem durante o período de vigência da Portaria MEC nº 544/2020.

Há, também, as normas que estabelecem o período durante o qual as partes, às quais elas se dirigem, devem publicizar suas decisões. Nesse contexto, estão aquelas que estabelecem prazos para a comunicação, aos órgãos competentes, da adoção de uma determinada possibilidade prevista no Direito Transitório. É o caso da utilização da faculdade de substituição das atividades presenciais por atividades remotas, estabelecida na Portaria MEC nº 544/2020. Aplicada essa alternativa, há um prazo de quinze dias, contados da data de início das atividades⁴, para que haja a comunicação ao Ministério da Educação – artigo 1º, parágrafo 6º.

Há, ainda, as normas que estabelecem uma determinada possibilidade, delimitada no tempo, mas que exigirá a prática, no futuro, de ações compensatórias. É o caso das normas que estabelecem a possibilidade de suspensão do calendário escolar. Neste caso, após o término do período regado pelo Direito Temporário, haverá um outro período, no qual os atos não praticados terão de ser realizados, substituídos ou compensados, nos termos de outras normas transitórias complementares, de caráter regulamentar. Essa possibilidade estava prevista na

⁴ A Portaria MEC nº 343/2020 estabelecia que tal prazo, como todos os demais nela estabelecidos, deveria ser contado da data da sua publicação. Entretanto, com as repetidas prorrogações do seu prazo de vigência, essa regra perdeu sentido. Já na sua vigência, tornou-se necessário considerar que o prazo específico deveria ser contado da data em que a IES iniciasse a substituição. Essa era a única interpretação que incluía, também, as instituições que eventualmente decidiram tardiamente pela utilização da autorização estabelecida. O texto da nova Portaria resolve definitivamente essa questão.



Portaria MEC nº 343/2020, em seu artigo 2º, e foi mantida na Portaria MEC nº 544/2020, também no artigo 2º.

Relativamente à Medida Provisória nº 934/2020⁵, embora tenha efeito imediato, na prática sua aplicação dar-se-á após o término da proibição de funcionamento das escolas e IES – isso porque seu objeto é a alteração temporária de dispositivos do Direito Educacional, com a finalidade de permitir a redução de dias letivos anuais, possibilitando uma melhor reorganização dos calendários escolares quando do retorno das atividades acadêmicas presenciais. Quando isso ocorrer, é provável que já tenha sido aprovada, com ou sem alterações. Além do mais, há a necessidade de regulamentação da forma de reposição integral da carga horária – sem o necessário cumprimento do número mínimo de dias letivos –, tema que foi objeto do Parecer CNE/CP nº 5, aprovado em 28 de abril de 2020.

3 COMPETÊNCIA LEGISLATIVA

Há, inicialmente, duas situações distintas que devem ser compreendidas: (a) a autorização para substituição de aulas presenciais por aulas remotas no âmbito do sistema federal de ensino, de um lado; (b) o estabelecimento de regras de isolamento social e de funcionamento das IES, de outro.

Para a primeira situação, a competência de regramento é exclusiva da União. Para a segunda, nos termos da recente decisão do STF (BRASIL, STF, 2020), a competência é concorrente, podendo os municípios, no seu âmbito territorial, estabelecerem normas mais restritivas – mas não menos restritivas – que os estados-membros e a União; e podendo, os estados-membros, no seu âmbito territorial, definirem restrições maiores do que a União – mas não menores.

Por que isso importa? Porque é possível, em tese, ocorrer que um determinado município ou estado-membro estabeleça um prazo de proibição de

⁵ Em 27 de maio de 2020, o Presidente da Mesa do Congresso Nacional, através do Ato nº 42/2020, prorrogou por sessenta dias a vigência da MP 934/2020.



funcionamento das IES, em seu território, mais longo do que o prazo de substituição estabelecido pela União. Embora as orientações dos órgãos de saúde devam ser consideradas pela União, não há uma imposição no sentido de que obrigatoriamente o sejam.

Nessa situação, as IES integrantes do sistema federal de educação, sediadas em município ou estado-membro que tenha adotado prazo de proibição maior, estarão impedidas de retomar suas atividades. E, sem prorrogação da autorização para substituição das aulas presenciais por aulas remotas, por parte da União, estará – em tese – igualmente impedida de utilizar essa alternativa.

Importante frisar, nesse contexto, que o Direito Temporário analisado neste artigo refere-se exclusivamente à educação superior no âmbito do sistema federal de educação, nos termos da legislação federal, e não de eventuais legislações estaduais e municipais.

Com relação às diretrizes e bases da educação nacional, a competência é privativa da União, nos termos do artigo 22, inciso XXIV, da Constituição Federal (CF). Quando se trata, de forma mais genérica, de educação e de ensino, a competência é concorrente – União, Estados e Distrito Federal – conforme estabelece o artigo 24, inciso IX, da CF. Já, quando trata de proporcionar os meios de acesso à educação, essa competência inclui ainda os municípios – é o que diz o artigo 23, inciso V, da CF.

Especificamente no que diz respeito aos sistemas de ensino, o *caput* do artigo 211 da CF estabelece que União, Estados, Distrito Federal e Municípios devem organizar seus sistemas de ensino em regime de colaboração. Já o parágrafo 1º desse mesmo artigo, em sua parte inicial, estabelece, de forma literal: “A *União* organizará o sistema federal de ensino”. Por exclusão, considerando o estabelecido nos parágrafos 2º e 3º, ainda do artigo 211 da CF, a atuação prioritária da União ocorrerá na educação superior.

Cabe ainda destacar, em termos de competência legislativa, que a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), em seu artigo 9º – incisos II, VII e VIII –, define a competência da União para organizar o sistema federal de educação, editar normas gerais sobre pós-graduação e garantir processo nacional de avaliação da educação superior. E no inciso IX estabelece, expressamente, ser da União a



competência para: *“autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino”*.

No contexto das competências legislativas, considerando o exposto, é importante ressaltar que é da União a competência privativa para o estabelecimento das diretrizes e bases de todo o sistema educacional brasileiro. Inclusive, possui competência concorrente para legislar em matéria educacional e proporcionar os meios de acesso à educação, sendo, nesse sentido, responsável pelo estabelecimento das normas gerais nessas matérias. Ademais, relativamente ao que importa para este texto, é a União competente para reger, de forma exclusiva, o sistema federal de educação.

É importante frisar, ainda, que nos termos do artigo 6º da Lei nº 4.024/1961 – com a redação que lhe foi dada pela Lei nº 9.131/1995 – o Ministério da Educação *“exerce as atribuições do poder público federal em matéria de educação, cabendo-lhe formular e avaliar a política nacional de educação, zelar pela qualidade do ensino e velar pelo cumprimento das leis que o regem”*.

No cumprimento dessas atribuições – conforme estabelece o mesmo artigo 6º, em seu parágrafo 1º – conta com a colaboração do Conselho Nacional de Educação. O CNE, nos termos do artigo 7º, parágrafo 1º, da mesma lei, possui competência para – alínea “b” – *“manifestar-se sobre questões que envolvam mais de um nível ou modalidade de ensino”* e – alínea “f” – *“analisar e emitir parecer sobre questões relativas à aplicação da legislação educacional que envolvam mais de um nível ou modalidade educacional, no que diz respeito à integração entre os diferentes níveis e modalidade de ensino”*. De forma mais geral – ainda nos termos do artigo 7º, parágrafo 1º, alínea “d” – o CNE possui competência para *“emitir parecer sobre assuntos da área educacional”*.

O Conselho Nacional de Educação possui duas Câmaras: a de Educação Básica (CEB) e a de Educação Superior (CES). Entre as competências da CES, definidas no artigo 9º, parágrafo 2º, da Lei nº 4.024/1961 – com a redação que lhe foi dada pela Lei nº 9.131/1995 –, destacam-se, para os fins deste artigo, as das alíneas “h” e “i”, quais sejam: *“analisar questões relativas à aplicação da legislação referente*



à educação superior” e “assessorar o Ministro de Estado da Educação [...] nos assuntos relativos à educação superior”.

Em 17 de abril de 2020, o CNE – considerando as competências legais que lhe são atribuídas – publicou “*Edital de Chamamento de Consulta Pública sobre o Parecer que trata da Reorganização dos Calendários Escolares e a realização de atividades pedagógicas não presenciais durante o período de pandemia da COVID-19*”, com prazo para o envio de contribuições até 23 de abril do mesmo ano.

Com base nessa consulta e na legislação vigente, o Conselho Nacional de Educação elaborou, aprovou e encaminhou ao MEC o Parecer CNE/CP nº 5/2020, que contém sugestões, orientações, indicações e diretrizes relativas à reorganização dos calendários escolares, em especial no que se refere ao cumprimento das cargas horárias mínimas e à realização de aulas e atividades não presenciais – em substituição às presenciais ou como forma de reposição de atividades não realizadas em razão de suspensão de atividades acadêmicas.

Há, ainda, no campo específico da competência normativa, a situação da Coordenação de Aperfeiçoamento do Pessoal de Nível Superior (CAPES). Essa competência é definida pelo Estatuto da CAPES, aprovado pelo Decreto nº 8.977/2017. Foi com base no artigo 26 desse Estatuto – o qual estabelece as atribuições dos dirigentes da CAPES – que foi editada a Portaria que orienta as IES a suspenderem as bancas presenciais e a realizarem-nas utilizando tecnologias de comunicação à distância.

4 ABRANGÊNCIA DA SUBSTITUIÇÃO DE AULAS E ATIVIDADES PRESENCIAIS POR AULAS E ATIVIDADES REMOTAS

A Portaria MEC nº 544/2020 – que substitui o conjunto de documentos formado pelas Portarias MEC nº 343/2020, nº 345/2020, nº 395/2020 e nº 473/2020 – autoriza, em caráter excepcional, a substituição de componentes curriculares



presenciais⁶, por aulas e atividades em meio digital⁷, denominadas, neste trabalho, de aulas e atividades remotas.⁸

Quanto aos níveis e programas alcançados pela norma, a análise do texto da Portaria MEC nº 544/2020 indica que sua aplicação é genérica, para todos os cursos e programas do sistema federal de educação superior em funcionamento regular, como já ocorria nos termos da legislação revogada. Isso inclui a pós-graduação. Parece, esta, a melhor interpretação do texto do artigo 1º da Portaria:

Art. 1º Autorizar, em caráter excepcional, a substituição das disciplinas presenciais, em cursos regularmente autorizados, por atividades letivas que utilizem recursos educacionais digitais, tecnologias de informação e comunicação ou outros meios convencionais, por instituição de educação superior integrante do sistema federal de ensino, de que trata o art. 2º do Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017.

O texto legal não faz referência expressa a qualquer nível, programa, modalidade ou espécie de curso. Na versão original da revogada Portaria MEC nº 343/2020, na qual havia referência à limitação vigente na legislação em vigor, seria

⁶ O texto do artigo 1º da Portaria MEC nº 544/2020 – como já ocorria na revogada Portaria MEC nº 343/2020 – utiliza a expressão “*substituição das disciplinas presenciais*”, enquanto o preâmbulo dessa mesma Portaria utiliza a expressão “*substituição das aulas presenciais*”. Já o parágrafo 1º desse mesmo artigo utiliza a expressão “*componentes curriculares*”, de conteúdo bem mais amplo. Em termos de redação, o texto normativo deveria ter adotado, em todos os dispositivos, a expressão utilizada no parágrafo 1º do artigo 1º.

⁷ O texto do artigo 1º da Portaria MEC nº 544/2020 utiliza a expressão “*por atividades letivas que utilizem recursos educacionais digitais, tecnologias de informação e comunicação ou outros meios convencionais*”, enquanto o preâmbulo dessa mesma Portaria utiliza a expressão “*por aulas em meios digitais*”. Já o parágrafo 1º desse mesmo artigo utiliza a expressão “*atividades letivas ofertadas*”. Em termos de redação, no texto normativo em si, a expressão contida é “*atividades letivas*” – essa expressão inclui as aulas.

⁸ Essa substituição, nos termos do artigo 1º da revogada Portaria MEC nº 343/2020 – com a redação que lhe foi atribuída pela Portaria MEC nº 345/2020 – só era aplicável às disciplinas “*em andamento*” na data da edição na norma. Disciplinas previstas como presenciais no PPC e iniciadas posteriormente à data da publicação da Portaria retificadora – 19 de março de 2020 –, e antes da edição da Portaria nº 544/2020, estariam, a princípio, excluídas dessa possibilidade de substituição, caso ocorra apenas a sua interpretação gramatical. Considerando, entretanto, as diferenças de calendários escolares existentes no país – e mesmo a existência, dentro de uma mesma instituição, de cursos e programas com datas de início diferenciadas – é necessário atribuir uma interpretação extensiva para esse dispositivo, que considere “*em andamento*” as disciplinas que já estavam com datas estabelecidas nos respectivos calendários escolares e com os processos de matrícula devidamente definidos. Essa interpretação – agora reforçada pelo novo texto normativo, que exclui essa exigência – se impõe para resguardar situações eventualmente ocorridas durante a vigência das Portarias revogadas. Desconhecer essa situação implicaria em ausência de tratamento isonômico – em sentido material – às diferentes realidades institucionais e, ainda, prejudicaria grupos específicos de alunos.



aceitável uma leitura restritiva, considerando que a legislação vigente nessa matéria – Portaria MEC nº 2.117/2019 – refere-se expressamente aos cursos de graduação. A retirada dessa expressão – trazida pela também revogada Portaria MEC nº 345/2020 – eliminou o limite percentual de 40% previsto na Portaria MEC nº 2.117/2019, bem como exclui uma possível restrição, aos cursos de graduação, da possibilidade de substituição das aulas presenciais por aulas remotas.⁹

O texto da Portaria MEC nº 544/2020 mantém o alcance já atribuído à legislação revogada. Assim, a interpretação que se impõe é que a substituição – de aulas e atividades presenciais por aulas e atividades remotas – tem como limitação apenas o período temporal estabelecido e não as limitações, em percentuais, previstas na Portaria nº MEC 2.117/2019 – legislação em vigor acerca da utilização parcial de Ensino à Distância (EaD) em cursos presenciais.

A Portaria nº MEC 2.117/2019, como já referido, estabelece o limite de 40% da carga horária total do curso para a oferta de disciplinas na modalidade EaD, em cursos de graduação presenciais, não contendo nenhuma referência expressa à sua utilização na pós-graduação presencial. A Resolução CNE/CES nº 1/2018, que trata da Pós-Graduação *Lato Sensu* – na modalidade especialização –, contém a previsão de cursos 100% EaD, oferecidos por instituições devidamente credenciadas, mas não contém autorização para que IES não credenciadas para essa modalidade possam oferecer cursos híbridos.

Relativamente à Pós-Graduação *Stricto Sensu* – mestrados e doutorados – é possível, por via interpretativa, aplicar o percentual definido na Portaria MEC nº 2.117/2019. A Portaria CAPES nº 275/2018 estabelece que se aplicam aos cursos presenciais *stricto sensu, no que couber*, as mesmas regras aplicáveis à graduação, relativamente às atividades à distância. Ela refere expressamente a aplicação, nessa

⁹ A redação inicial do artigo 1º da Portaria MEC nº 343/2020 – editada em 17, publicado em 18 de março de 2020 e revogada expressamente em 16 de junho de 2020 – continha, relativamente à autorização de substituição das aulas presenciais por aulas remotas, uma indicação restritiva, contida na expressão “*nos limites estabelecidos pela legislação em vigor*”. Este trecho específico do texto normativo foi suprimido pela Portaria MEC nº 345/2020 – editada e publicada em 19 de março de 2020 e também revogada expressamente em 16 de junho de 2020. Em termos de interpretação jurídica, é relevante reconhecer que toda supressão possui significado. Não quisesse o legislador alterar o alcance na norma, teria mantido o texto normativo inalterado, sem a exclusão do trecho que, neste caso específico, remetia a outra legislação já vigente.



matéria, da Portaria MEC nº 1.134/2016; esta Portaria foi substituída pela Portaria MEC nº 1.428/2018; e esta pela Portaria MEC nº 2.117/2019. Salvo interpretação mais adequada, na expressão *no que couber* está incluído o limite percentual de atividades em EaD.

É importante considerar, nessa matéria, que o objetivo da flexibilização legal é permitir que o processo de ensino-aprendizagem tenha prosseguimento durante o período da pandemia. Limitar essa flexibilização, na porcentagem já autorizada em legislação específica – 40% do total da carga horária do curso –, excluiria do alcance da norma as instituições que já utilizam esse percentual máximo na organização de seus cursos. Da mesma forma, excluir dessa flexibilização a pós-graduação, seria impor um grande prejuízo aos milhares de pós-graduandos de todo o país que teriam de interromper seus estudos. Assim, a atribuição de sentido amplo ao texto legal, é a que melhor coaduna com seus objetivos.

Retomando a análise da Portaria MEC nº 544/2020, ela, no parágrafo 2º do artigo 1º, atribui às IES a ampla autonomia na definição das componentes curriculares nos quais ocorrerá a substituição das aulas e atividades presenciais por aulas e atividades remotas, na forma de realização das avaliações, bem como lhes atribui a responsabilidade pela disponibilização dos recursos necessários.

§ 2º Será de responsabilidade das instituições a *definição dos componentes curriculares* que serão substituídos, a *disponibilização de recursos* aos alunos que permitam o acompanhamento das atividades letivas ofertadas, bem como a *realização de avaliações* durante o período da autorização de que trata o caput. (grifei).

O texto da nova Portaria traz novidades, em relação ao seu equivalente na Portaria revogada. Destaque-se:

a) a expressão “*disciplinas*” – constante no parágrafo 2º do artigo 1º da Portaria MEC nº 353/2020 – foi substituída, na Portaria MEC nº 544/2020, pela expressão “*componentes curriculares*”; essa substituição, em termos de uniformidade textual – e para não gerar divergências interpretativas – deveria ter sido também introduzida no *caput* do artigo 1º do novo texto normativo;



b) a expressão “*ferramentas*” – também constante no parágrafo 2º do artigo 1º da Portaria MEC nº 353/2020 – foi substituída, na Portaria MEC nº 544/2020, pela expressão “*recursos*”.

Ao substituir “*disciplinas*” por “*componentes curriculares*”, reconhece que cursos e programas possuem um leque de formas de oferecimento de conteúdos e de desenvolvimento de competências que não cabem no âmbito da expressão utilizada na Portaria revogada. A título de exemplo, os Trabalhos de Conclusão de Curso (TCCs) não são propriamente disciplinas; com a alteração introduzida, as orientações e defesas remotas estão agora legalmente protegidas.

A substituição da expressão “*ferramentas*”, por “*recursos*”, amplia também o âmbito das obrigações a serem assumidas pelas IES. A expressão “*ferramentas*” é utilizada em sentido mais instrumental – ferramentas pedagógicas e digitais. Já a expressão “*recursos*” possui sentido mais amplo – recursos materiais e humanos necessários.

Em ambos os casos o novo texto normativo caminha no sentido de ampliar as alternativas. Isso implica que as escolhas recaem integralmente sobre as IES, no exercício de sua autonomia. Da mesma forma, as responsabilidades pelas escolhas adotadas.

Optar, por exemplo, pela substituição das aulas presenciais, por aulas remotas síncronas, utilizando programas de videoconferência, significa manter calendários e horários letivos, pagamentos de horas-aulas integrais aos docentes – que estarão cumprindo exatamente os mesmos horários letivos que cumpriram nas aulas presenciais – e cobrança integral de mensalidades. A adoção de modelos assíncronos, como comumente ocorre nos cursos que utilizam EaD, terá outro conjunto de consequência. É importante lembrar que se está falando de substituição temporária de atividades presenciais em cursos originariamente presenciais.



5 ESPECIFICIDADES DAS PRÁTICAS PROFISSIONAIS

A Portaria MEC nº 544/2020 – como ocorria na Portaria MEC nº 343/2020, com as modificações introduzidas pela Portaria MEC nº 345/2020 – diferencia formação prática de formação teórico-cognitiva para fins de aplicação, pelas IES, da substituição de atividades presenciais por atividades remotas. A nova legislação, entretanto, é bem mais flexível, ampliando muito as possibilidades no âmbito das práticas realizadas através de estágios ou em laboratórios.¹⁰ Essa matéria é objeto do artigo 1º, em seus parágrafos 3º, 4º e 5º.

§ 3º No que se refere às *práticas profissionais de estágios ou às práticas que exijam laboratórios especializados*, a aplicação da substituição de que trata o caput deve obedecer às *Diretrizes Nacionais Curriculares aprovadas pelo Conselho Nacional de Educação - CNE*, ficando vedada a substituição daqueles cursos que não estejam disciplinados pelo CNE. (grifei). § 4º A aplicação da substituição de práticas profissionais ou de práticas que exijam laboratórios especializados, de que trata o § 3º, *deve constar de planos de trabalhos específicos, aprovados, no âmbito institucional, pelos colegiados de cursos e apensados ao projeto pedagógico do curso*. (grifei) § 5º Especificamente para o curso de Medicina, fica autorizada a substituição de que trata o caput apenas às disciplinas teórico-cognitivas do primeiro ao quarto ano do curso e ao internato, conforme disciplinado pelo CNE.

¹⁰ A posição do Ministério da Educação, no período de vigência da Portaria MEC nº 343/2020 – com as modificações introduzidas pela Portaria MEC nº 345/2020 –, era diametralmente oposta à assumida agora, com a publicação da Portaria MEC nº 544/2020, levando, inclusive, a SERES/MEC a publicar, em 23 de maio de 2020, um comunicado alertando as IES sobre essa matéria, nos seguintes termos: “Visando dar cumprimento ao princípio constitucional da garantia de padrão de qualidade do ensino, a Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior do Ministério da Educação (SERES/MEC) vem, perante a comunidade acadêmica, reforçar a vedação de substituição de atividades práticas, atividades profissionais, de estágios e laboratório por aulas que utilizem meios e tecnologias de informação e comunicação, nos termos da Portaria nº 343, de 17 de março de 2020. Conforme se depreende da interpretação conjunta do art. 82 da Lei nº 9.394/1996 e pelo art. 1º da Lei nº 11.788/2008, o estágio é ato educativo escolar supervisionado, necessariamente desenvolvido no ambiente de trabalho, razão pela qual o § 3º do art. 1º da Portaria nº 343/2020, ainda que tenha flexibilizado a oferta das aulas teóricas, excetuou a possibilidade do desenvolvimento do estágio por meio de tecnologias de informação e comunicação. A SERES está ciente das dificuldades vivenciadas pelo setor educacional em decorrência da pandemia da COVID-19, contudo, entende que a experiência prática no mercado é fundamental para a formação do aluno. Por esse motivo, o estágio e as atividades práticas, mesmo no momento atual, não podem ser ofertados por meios e tecnologias de informação e comunicação e nem substituídos por aulas ou atividades teóricas. Assim, a SERES/MEC, ao veicular tal comunicado, pretende, de forma preventiva e educativa, reforçar a proibição contida no art. 1º, § 3º, da Portaria nº 343/2020, informando que a prática de estágio paralisada pela pandemia da COVID-19 deverá ser objeto de reposição futura, ao fim do período de emergência, a título exemplificativo, pela programação de atividades escolares no contraturno ou em datas programadas no calendário original, como dias não letivos, podendo se estender para o ano civil seguinte.”



Inicialmente deve-se destacar que a possibilidade de substituição das práticas formativas – que ocorrem através de estágios ou em laboratórios – por aulas e atividades remotas aplica-se, exclusivamente, aos cursos superiores que possuam DCNs devidamente aprovadas e editadas pelo CNE. Cursos novos e experimentais, ainda sem DCNs definidas pelo CNE, estão expressamente proibidos de utilizarem a inovação normativa contida na Portaria MEC nº 544/2020.

O dispositivo que trata especificamente do Curso de Medicina, no que se refere às disciplinas teórico-cognitivas oferecidas do primeiro ao quarto ano, não oferece maior margem de interpretação: elas podem ser substituídas por aulas e atividades remotas. Quanto ao internato¹¹ – que ocorre nos dois últimos anos do curso –, o texto normativo, interpretado de forma gramatical, sem considerar a restrição contida no final do texto do parágrafo (“*conforme disciplinado pelo CNE*”), pode dar margem à substituição mais ampla, de atividades presenciais por atividades remotas, do que a pretendida.

As manifestações públicas (CURI, 2020; NISKIER; CURI; COELHO, 2020) de representantes da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES) e do Presidente do CNE indicam que a possibilidade de substituição, de atividades presenciais por atividades remotas, no âmbito do internato, está restrita à parcela de aulas e atividades teórico-cognitivas contida nesse período do curso. E essa parcela está limitada, nos termos do parágrafo 6º do artigo 24 da Resolução CNE/CES nº 3/2014 – DCNs do Curso de Medicina –, em cada uma das áreas de estágio definidas nas DCNs, em no máximo 20% da respectiva carga horária.

A dúvida que permanece, mesmo com a edição a nova Portaria, reside no alcance do conteúdo do parágrafo 3º, excetuada a parte final. Este dispositivo – em sentido contrário ao que dispunha a Portaria revogada¹² – autoriza, expressamente, a

¹¹ Na revogada Portaria MEC nº 343/2020 – com as modificações introduzidas pela Portaria MEC nº 345/2020 – o parágrafo 4º proibia qualquer substituição no âmbito do internato. Esse dispositivo restringia, expressamente, a possibilidade de substituição “*apenas às disciplinas teórico-cognitivas do primeiro ao quarto ano do curso*” (grifei).

¹² Na revogada Portaria MEC nº 343/2020 – com as modificações introduzidas pela Portaria MEC nº 345/2020 – o parágrafo 3º proibia expressamente a substituição de disciplinas presenciais por aulas remotas nas “*práticas profissionais de estágios e de laboratório*”.



“substituição” das “práticas profissionais de estágios” e das “práticas que exigam laboratórios especializados” por atividades remotas.

Destaque-se, de início, a utilização da expressão “substituição”. A sua presença no texto normativo indica que naquelas atividades práticas que já ocorriam, naturalmente, de forma remota, não há substituição. Portanto, elas podem e devem ser mantidas exatamente na forma em que já vinham sendo realizadas.

Também merece referência, desde logo, que as práticas simuladas não estão incluídas no contexto normativo do parágrafo 3º do artigo 1º da Portaria MEC nº 544/2020. Ao fazer referência expressa às “práticas profissionais de estágios ou às práticas que exigam laboratórios especializados”, esse dispositivo restringe a sua aplicação às práticas reais. Não estando, as práticas simuladas, contidas no âmbito da norma restritiva, a elas aplica-se a regra geral do *caput*, qual seja, a da possibilidade ampla de substituição.

Há as atividades práticas simuladas, nas quais o aluno não age no mundo real, mas em situações de simulação da realidade. Nos Cursos de Direito, isso ocorre, por exemplo, nos júris simulados, bem como em todas as demais situações de processos simulados nos quais os alunos elaboram documentos e atuam em casos escolhidos ou elaborados para essa finalidade – denominados de casos de ensino. Relativamente a essa modalidade de atividades de formação prática, não há qualquer proibição de substituição por atividades remotas.

De outro lado, há as atividades práticas reais —sobre as quais incide a proibição de substituição –, nestas os alunos interagem com situações da vida profissional efetivamente existentes e contemporâneas. Tais atividades podem ser estágios – quando cumprirem todas as exigências da Lei nº 11.788/2008 – ou outras atividades reais voltadas à formação profissional, mas não enquadradas nessa categoria jurídica específica, como aquelas que ocorrem em laboratórios das próprias IES.

Nos termos do artigo 1º da Lei de Estágios – Lei nº 11.788/2008: “*Estágio é ato educativo escolar supervisionado, desenvolvido no ambiente de trabalho, que visa à preparação para o trabalho produtivo de educandos que estejam frequentando o ensino regular em instituições de educação superior [...]*”.



Esse texto legal traz, para elucidação da matéria, outro elemento decisivo: “*desenvolvido no ambiente de trabalho*”. Se o estágio realiza-se em ambiente digital de trabalho – como no *home office* definido pela concedente e nas situações de *teletrabalho* – e cumpre, integralmente, as demais exigências contidas na legislação aplicável, não há nenhuma necessidade de sua substituição. Essas atividades podem ser consideradas e contabilizadas como carga horário de estágio regular, nos termos estabelecidos no Projeto Pedagógico do Curso (PPC).

Para a área de Direito, temos estágio supervisionado nas situações em que o aluno atua, a título de exemplos, junto a escritório de advocacia, departamento jurídico de empresa, Defensoria Pública, Ministério Público ou Poder Judiciário – parte concedente. Também ocorre quando o aluno estagiar no departamento jurídico da IES, por ele supervisionado, e orientado por professor do Curso.

Já as atividades junto ao Serviço de Assistência Jurídica do próprio Curso de Direito não configuram necessariamente estágio – pelo menos em sentido estrito¹³. Nele não há termo de compromisso e nem parte concedente. Há laboratório de práticas reais, pertencente à estrutura do próprio Curso, desenvolvidas através de atividades de extensão – prestação de serviço à comunidade.

Relativamente aos “*planos de trabalhos específicos*”, necessários para a “*aplicação da substituição de práticas profissionais ou de práticas que exijam laboratório especializados*” – parágrafo 3º do artigo 1º da Portaria MEC nº 544/2020 – , as situações em que se fazem necessários podem ser melhor identificadas olhando para a realidade de um curso em particular. Importante lembrar, antes de avançar, que esses planos devem ser aprovados pelos colegiados competentes no âmbito da respectiva IES e apensados aos PPCs – ou seja, esses planos constituem alteração temporária dos Projetos Pedagógicos dos Cursos.

¹³ Em sentido estrito porque a Lei de Estágios, em seu artigo 2º, parágrafo 3º, estabelece: “*As atividades de extensão, de monitorias e de iniciação científica na educação superior, desenvolvidas pelo estudante, somente poderão ser equiparadas ao estágio em caso de previsão no projeto pedagógico do curso.*” Ou seja, é possível que o PPC equipare as de extensão a estágio, mas isso não é obrigatório e nem necessário. Só o é em cursos nos quais há a necessidade de cumprimento de uma carga horária mínima de estágio – nesse caso, a equiparação pode ser necessária para o cumprimento formal da exigência presente nas DCNs no respectivo curso.



Nos Cursos de Direito, existe o Núcleo de Práticas Jurídicas (NPJ), no qual há atividades de formação prática que são presenciais, como o atendimento de partes que ocorre nos Serviços de Assistência Jurídica mantidos pelas respectivas IES. Esse atendimento, sendo previsto no PPC e regrado no Regulamento do NPJ como presencial, só poderá ser substituído por atividade remota ou simulada – em parte – mediante expressa alteração desses documentos.

Em sentido diverso, se o PPC e a devida regulamentação estabelecem um serviço de atendimento digital, já em funcionamento antes da pandemia e da edição da Portaria MEC nº 544/2020, a alteração é dispensável. Da mesma forma, a necessidade de alteração do PPC não alcança a prática dos atos que, pela sua própria natureza, são realizados de forma remota, tais como: acompanhamento de processos, audiências por videoconferência e todos os demais realizados, no processo eletrônico, através de tecnologias de comunicação e de informação.

Também não há necessidade de alterar o PPC nos casos em que o ambiente de trabalho já ocorria em *home office* ou por meio de *teletrabalho*, bem como nas situações em que ele foi transferido, pela concedente, para esses ambientes. É recomendável, entretanto, a assinatura de um aditivo ao termo de estágio para incluir essa situação, em especial para adequar o plano de trabalho do estagiário, se ela já não estava prevista no texto original.

Mantidos os atuais termos da legislação criada para o período de duração da pandemia da Covi-19, e pensando na necessária reposição das práticas reais que foram suspensas até a edição da Portaria MEC nº 544/2020, é fundamental rever, mesmo que de forma transitória, os PPCs dos cursos superiores para implementação de modificações que incluam atividades remotas – EaD síncrono ou assíncrono – no início do próximo período letivo.

Além da exigência prevista no parágrafo 3º do artigo 1º da Portaria MEC nº 544/2020, a Portaria MEC n.º 2.117/2019 estabelece, no parágrafo único do seu artigo 5º, que: “*Para os cursos em funcionamento, a introdução de carga horária a distância deve ocorrer em período letivo posterior à alteração do PPC*”. Esta alteração deve ser realizada, visando garantir segurança jurídica, ainda no atual período letivo, e permitirá:



-
- a) tornar expresso o reconhecimento das situações de *home office*, *teletrabalho* e outras formas de atividades remotas, como atividades de formação prática válidas – quer como estágios, quer como laboratórios (em sentido amplo, incluindo todas as atividades reais de formação profissional não enquadradas na Lei de Estágios);
 - b) permitir a substituição de parte das atividades de formação prática real por atividades de formação prática simulada, respeitados eventuais limites mínimos e/ou máximos estabelecidos nas respectivas DCNs e na legislação educacional aplicável;
 - c) construir, como sugerido no Parecer CNE/CES nº 5/2020, projetos de extensão voltados à formação prático-profissional a serem desenvolvidos à distância e que possam ser oferecidos aos alunos como forma de cumprimento das cargas horárias de atividades reais de formação prática;
 - d) possibilitar – adotadas as propostas das letras “a”, “b” e “c” – a reposição da carga horária de atividades de formação prática não cumprida no primeiro período letivo do ano de 2020.

As IES que não tomarem as indispensáveis providências, no âmbito interno, modificando seus PPCs e demais regulamentações relativas às atividades de formação prática – visando cumprir especificamente as exigências legais em termos de preparação prático-profissional –, estarão deixando de introduzir as adaptações necessárias para que seus alunos, matriculados nos últimos períodos, possam concluir seus cursos.

Implantar essas modificações – considerando que não há nenhuma garantia de quando serão retomadas as atividades presenciais – é questão de respeito aos direitos do corpo discente e, também, de sobrevivência institucional.

6 BANCAS UTILIZANDO TECNOLOGIAS DE COMUNICAÇÃO À DISTÂNCIA

Na seara da Pós-Graduação *Stricto Sensu*, é importante destacar a Portaria CAPES nº 36/2020. Esta Portaria contém um conjunto de recomendações, no âmbito



dos programas de concessão de bolsas da CAPES, que pode ser apresentado da seguinte forma:

- a) suspensão, por sessenta dias, contados da publicação da Portaria, dos prazos de defesa presencial de dissertações e teses – já vencido;
- b) possibilidade dessas defesas ocorrerem com a utilização de tecnologias de comunicação à distância, quando admissíveis pelos respectivos Programas e nos termos da sua regulamentação pelo MEC;
- c) recomendação às IES, que não possuem previsão de defesas não presenciais em seus Programas, que adotem, em caráter excepcional, as providências necessárias para viabilizá-las.

Em síntese, a CAPES recomenda, nessa Portaria, a suspensão das bancas presenciais, a realização de bancas por videoconferência e a adequação das normas internas das instituições para incluir a possibilidade de bancas remotas.

Como é apenas uma recomendação, e não havendo proibição legal expressa relativamente à realização de bancas com participação remota de parte de seus membros – ou mesmo de todos eles – essa prática pode ser mantida integralmente, mesmo vencido o prazo estabelecido na Portaria CAPES nº 36/2020, naquelas IES em que essa previsão tenha sido devidamente regulamentada.

Além disso, a Portaria MEC nº 544/2020, ao utilizar, no parágrafo 2º do artigo 1º, a expressão *componentes curriculares* – e não mais *disciplinas*, como ocorria na revogada Portaria MEC nº 343/2020 – agora alberga, integralmente, a autorização para a realização das bancas remotas, guardada apenas a necessidade de adequação dos documentos internos da IES (PPC, regimentos e regulamentos).

7 SUSPENSÃO DAS ATIVIDADES ACADÊMICAS COMO ALTERNATIVA E SUAS CONSEQUÊNCIAS

A Portaria MEC nº 544/2020 contém, como alternativa à substituição das aulas presenciais por aulas remotas, a suspensão, por parte das IES, das suas atividades acadêmicas. É o que estabelece o seu artigo 2º, *in verbis*:



Art. 2º Alternativamente à autorização de que trata o art. 1º, as instituições de educação superior poderão suspender as atividades acadêmicas presenciais pelo mesmo prazo. § 1º As atividades acadêmicas suspensas deverão ser integralmente repostas, para fins de cumprimento da carga horária dos cursos, conforme estabelecido na legislação em vigor. § 2º As instituições poderão, ainda, alterar o calendário de férias, desde que cumpram a carga horária dos cursos, consoante estabelecido na legislação em vigor.

Esse dispositivo estabelece que as IES, no âmbito de sua autonomia, poderão escolher, alternativamente à substituição das aulas e atividades presenciais por aulas e atividades remotas, pela suspensão das atividades acadêmicas presenciais, pelo mesmo prazo – até 31 de dezembro de 2020.

Destaca-se, em comparação com o texto da Portaria MEC nº 343/2020, a utilização, na Portaria MEC nº 544/2020, da expressão “*carga horária dos cursos*”, em substituição ao conjunto formado pelas expressões “*dias letivos e horas-aula*” presente na norma revogada.

A nova redação, de um lado, corrige um erro conceitual presente na Portaria revogada: os cursos possuem carga horária em horas-relógio e não em horas-aula – a primeira, por definição universal, com 60 minutos; a segunda, com a duração em minutos estabelecida, em cada IES, em seus documentos internos. De outro, retira a exigência de cumprimento dos dias letivos mínimos, em observância do estabelecido na Medida Provisória nº 934/2020.

Ressalte-se que o prazo indicado na Portaria MEC nº 544/2020 refere-se àquele autorizado pela União, dentro do qual a instituição, por decisão sua, pode optar por não substituir as aulas presenciais por aulas remotas, e sim por suspender suas atividades – é uma escolha que lhe foi facultada dentro desse período específico.

Situação diversa ocorrerá se houver ato proibitivo de funcionamento – por decisão municipal ou estadual – que se estenda além dessa data, sem nova prorrogação, por parte da União, para a substituição das aulas e atividades presenciais por aulas e atividades remotas. Nessa situação as aulas e atividades presenciais serão suspensas, independentemente da vontade da IES, e a substituição não poderá ocorrer, por ausência de autorização de quem tem a competência legal para fazê-lo.



Nesse contexto, destaca-se a necessidade de reposição integral das cargas horárias mínimas definidas nas Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs) e no PPC. Guarda importância, ainda, que o parágrafo 2º, do transcrito artigo 2º da Portaria MEC nº 544/2020, permite, como forma de reposição, a alteração do calendário de férias. Nessa situação a IES anteciparia as férias de seus professores, funcionários e alunos, repondo as atividades nas datas originariamente a elas destinadas.

Relativamente às cargas horárias é importante frisar que o número de horas que deverá ser obrigatoriamente cumprido é o que está estabelecido no PPC, mesmo que superior ao número mínimo de horas definido nas respectivas DCNs. A respeito do número de dias letivos anuais, estão eles estabelecidos no artigo 47 da LDB, em número de 200¹⁴. Há, entretanto, em tramitação no Congresso Nacional, a Medida Provisória nº 934/2020, que visa permitir, em caráter excepcional, que em 2020 esse número não precise ser cumprido. Seu texto, relativamente à educação superior, prescreve:

Art. 2º As instituições de educação superior ficam dispensadas, em caráter excepcional, da obrigatoriedade de observância ao mínimo de dias de efetivo trabalho acadêmico, nos termos do disposto no caput e no § 3º do art. 47 da Lei nº 9.394, de 1996, para o ano letivo afetado pelas medidas para enfrentamento da situação de emergência de saúde pública de que trata a Lei nº 13.979, de 2020, observadas as normas a serem editadas pelos respectivos sistemas de ensino. Parágrafo único. Na hipótese de que trata o caput, a instituição de educação superior poderá abreviar a duração dos cursos de Medicina, Farmácia, Enfermagem e Fisioterapia, desde que o aluno, observadas as regras a serem editadas pelo respectivo sistema de ensino, cumpra, no mínimo: I – setenta e cinco por cento da carga horária do internato do curso de medicina; ou II – setenta e cinco por cento da carga horária do estágio curricular obrigatório dos cursos de enfermagem, farmácia e fisioterapia.

O caput do artigo 2º da MP nº 934/2020 dispensa, expressamente, as IES do cumprimento do número mínimo de dias letivos, mas não contém qualquer referência expressa relativamente ao cumprimento da carga horária mínima. Já a sua leitura, em

¹⁴ LDB – Art. 47. Na educação superior, o ano letivo regular, independentemente do ano civil, tem, no mínimo, duzentos dias de trabalho acadêmico efetivo, excluído o tempo reservado aos exames finais, quando houver.



conjunto com o parágrafo único e seus incisos, parece indicar a obrigatoriedade do cumprimento da carga horária previstas para o curso.

O parágrafo único – do artigo 2º – e seus incisos contêm uma exceção que permite, especificamente para os cursos da área de saúde, uma redução de carga horária. Nesse sentido, indicam que a supressão de um percentual ou quantidade de horas depende de disposição expressa. Em sentido inverso, não havendo disposição expressa, impõe-se a reposição.

É possível, entretanto, que norma específica venha a autorizar também a redução da carga horária – os textos do *caput* do artigo 1º e do parágrafo único, em suas partes finais, estabelecem que a dispensa de cumprimento dos dias letivos será realizada “*observadas as normas a serem editadas pelos respectivos sistemas de ensino*”.

Não havendo nenhuma nova norma oriunda dos órgãos competentes, os quais para o sistema federal de ensino são o MEC e CNE, mantém-se a obrigatoriedade estabelecida na parte final dos parágrafos 1º e 2º do artigo 2º da Portaria MEC nº 544/2020 – cumprimento da carga horária estabelecida na legislação em vigor.

Já o disposto no parágrafo único e seus parágrafos, do artigo 2º da MP nº 934/2020 – a possibilidade de abreviar o tempo de duração e, dessa forma, também a carga horária dos cursos de medicina, enfermagem, fisioterapia e farmácia, – é uma especificidade destinada a inserir no mercado de trabalho, de forma antecipada, novos profissionais da área de saúde.

Essa antecipação da formatura fica, entretanto, a critério de cada IES. A norma é expressa no sentido que a IES “*poderá abreviar a duração dos cursos*”. Não contém, nesse sentido, um direito subjetivo do aluno à colação antecipada de grau.



8 O CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO E A SUBSTITUIÇÃO E REPOSIÇÃO DAS ATIVIDADES ACADÊMICAS

Em 17 de abril de 2020, o CNE publicou “*Edital de Chamamento de Consulta Pública sobre o Parecer que trata da Reorganização dos Calendários Escolares e a realização de atividades pedagógicas não presenciais durante o período de pandemia da Covid-19*”, com prazo para o envio de contribuições até 23 de abril do mesmo ano. A reunião deliberativa ocorreu de forma virtual nos dias 27 e 28 de abril de 2020.

Com base no documento original e nas contribuições recebidas, em 28 de abril de 2020, o Conselho Nacional de Educação aprovou o Parecer CNE/CP nº 5/2020, destinado a orientar as instituições educacionais e o MEC relativamente aos desdobramentos da pandemia da COVID-19, em especial a reorganização do calendário escolar e o cômputo de atividades não presenciais para o cumprimento das cargas horárias e conteúdos obrigatórios.

O Parecer CNE/CP nº 5 teve sua Súmula publicada no Diário Oficial da União (DOU) de 4 de maio de 2020. Em 28 de maio de 2020, o Gabinete do Ministro da Educação editou a Nota Técnica nº 32, na qual é indicada a homologação do referido Parecer, excetuado o item 2.16 – que deverá retornar ao CNE para reexame de seu conteúdo. Finalmente, em Despacho de 29 de maio de 2020, publicado no DOU de 1º de junho de 2020, o Ministro da Educação homologa o Parecer, nos termos indicados na Nota Técnica nº 32.

O problema apontado pela Nota Técnica refere-se à expressão “*avaliações e exames nacionais e estaduais*” e a competência do CNE para opinar sobre o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM). Portanto, a não homologação do item 2.16 não atinge o conteúdo no que importa para a análise realizada neste artigo.

Segundo o Parecer CNE/CP nº 5/2020, a possibilidade da suspensão das atividades escolares presenciais se estender por um longo período de tempo poderá acarretar:



-
- dificuldade para reposição de forma presencial da integralidade das aulas suspensas ao final do período de emergência, com o comprometimento ainda do calendário escolar de 2021 e, eventualmente, também de 2022;
 - retrocessos do processo educacional e da aprendizagem aos estudantes submetidos a longo período sem atividades educacionais regulares, tendo em vista a indefinição do tempo de isolamento;
 - danos estruturais e sociais para estudantes e famílias de baixa renda, como stress familiar e aumento da violência doméstica para as famílias, de modo geral; e
 - abandono e aumento da evasão escolar.

No âmbito dessas consequências, todas de grande importância, a indicada em primeiro lugar na lista apresentada é aquela que guarda interesse específico para este artigo. Autorizado – pela MP nº 934/2020 – o não cumprimento dos dias letivos, mas mantida a obrigatoriedade das cargas horárias, apresenta-se então a dificuldade em reorganizar os calendários e atividades para sua integral reposição.

Dentre os desafios a serem enfrentados na reorganização dos calendários escolares, considerando as especificidades das diversas situações e realidades, em especial em um país com as diferenças regionais e sociais brasileiras, destacam-se, segundo o CNE:

- como garantir padrões básicos de qualidade para evitar o crescimento da desigualdade educacional no Brasil?
- como garantir o atendimento das competências e dos objetivos de aprendizagens previstos [nas Diretrizes Curriculares Nacionais] e nos currículos escolares ao longo deste ano letivo?
- como garantir padrões de qualidade essenciais a todos os estudantes submetidos a regimes especiais de ensino que compreendam atividades não presenciais mediadas ou não por tecnologias digitais de informação e comunicação?
- como mobilizar professores e dirigentes dentro das escolas para o ordenamento de atividades pedagógicas remotas?

Com base em um longo diagnóstico que introduz o Parecer, e considerando as dificuldades e problemas identificados, o CNE apresenta um conjunto de encaminhamentos e sugestões visando reduzir – no limite do possível – os impactos da pandemia da Covid-19 na área educacional. É o que se buscará apresentar, de forma resumida, na sequência deste trabalho.

Antes de ingressar na análise do texto do documento, é necessário esclarecer um ponto: Parecer não é norma; Parecer, mesmo que homologado, não revoga ou se sobrepõe a qualquer norma jurídica. Parecer é recomendação, orientação – não possui caráter normativo. Tanto é assim que quando os Pareceres do CNE visam



editar norma eles são acompanhados de uma minuta de Resolução. E depois de homologado o Parecer, é editada uma Resolução do CNE.

Se o CNE desejasse dar caráter normativo ao conteúdo do Parecer, deveria ter proposto uma minuta de Resolução para ser homologada conjuntamente e depois editada. E mesmo se o tivesse feito ainda se teria, no campo do Direito, um debate sobre a posição das Resoluções do CNE no âmbito da hierarquia normativa. Ou seja, ocorrendo qualquer conflito de Leis, Decretos, Portarias e Resoluções com o conteúdo do Parecer, permanecem integralmente válidas e vigentes as normas jurídicas, devendo ser aplicadas em detrimento do Parecer.

8.1 AS ATIVIDADES PRÁTICAS E DE EXTENSÃO E OS ESTÁGIOS SUPERVISIONADOS

O Parecer CNE/CP nº 5.2020 destina-se à situação específica das atividades práticas e de extensão e aos estágios supervisionados. Em uma análise um pouco mais detida – centrada principalmente na realidade das licenciaturas –, verifica-se que o Parecer citado encaminha algumas sugestões buscando viabilizar a sua manutenção – pelo menos em parte – e uma reposição que não se prolongue demasiadamente no tempo.

Quanto às atividades práticas, estágios ou extensão, estão vivamente relacionadas ao aprendizado e muitas vezes localizadas nos períodos finais dos cursos. Se o conjunto do aprendizado do curso não permite aulas ou atividades presenciais, seria de se esperar que, aos estudantes em fase de estágio, ou de práticas didáticas, fosse proporcionada, nesse período excepcional da pandemia, uma forma adequada de cumpri-lo à distância. [...] acredita-se que as atividades de aprendizado podem ser vinculadas a programas de extensão que irão contribuir para a formação de profissionais de nível superior especializado. Na sua formação integral, objetivam o bem-estar e a valorização do ser humano, o desenvolvimento de competências, habilidades sócio-emocionais e técnicas, bem como sua aproximação com o futuro ambiente de trabalho e aplicação dos conhecimentos acadêmicos de forma concreta.

A ideia central presente do Parecer CNE/CP nº 5/2020 é no sentido de que as práticas profissionais de formação docente e os estágios dos cursos de licenciatura



devam ser direcionados para aulas e atividades à distância. E aponta no sentido de vincular essas atividades a programas de extensão – atendendo demandas de estudantes e de suas famílias durante a pandemia da Covid-19 e propiciando, além da necessária formação docente, também o cumprimento do papel social das IES junto à sociedade.

Segundo o CNE, a implantação da formação prática, nesse período, mediante projetos pautados em atividades de extensão, viabilizará a realização das atividades práticas reais e dos estágios obrigatórios, garantindo a possibilidade de conclusão dos cursos superiores no tempo de integralização estabelecido na legislação, e contribuirá também para:

- metodologias e estratégias de ensino aprendizagem;
- formação e capacitação docente;
- educação em direitos humanos;
- educação ambiental e sustentabilidade;
- desenvolvimento humano;
- educação em saúde;
- organizar ações de responsabilidade social imprescindíveis neste momento de prevenção à propagação da COVID-19;
- estimular os acadêmicos matriculados na disciplina de estágio obrigatório nos cursos de bacharelado, licenciatura, segunda licenciatura e formação pedagógica a elaborar materiais digitais;
- fomentar a participação de acadêmicos como protagonistas no planejamento e avaliação das atividades extensionistas;
- aplicar o conhecimento acadêmico para o benefício da comunidade; e
- colaborar com ações preventivas à propagação da COVID-19.

Alguns desse itens são bastante específicos da formação profissional docente, inerente aos cursos de licenciatura, como já havia sido salientado anteriormente. É compreensível essa situação, em especial por ter sido o Parecer exarado pelo Conselho Pleno do CNE e abranger o sistema educacional como um todo.

O texto destaca, considerando esse direcionamento para as licenciaturas, que é possível “*transportar essa iniciativa para cursos nas áreas de ciências sociais aplicadas, entre outras*”. E prossegue:



O processo de ingresso na oferta para atividades práticas não presenciais dependerá de projeto pedagógico curricular específico para a disciplina, informando as metodologias, infraestrutura e meios de interação com as áreas e campos de estágios e os ambientes externos de interação onde se darão as práticas do curso. Essa documentação, bem como a informação da prática adotada, deverá ser transmitida à Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES).

Esse texto, presente no Parecer CNE/CP nº 5/2020, é importante no sentido de indicar a necessidade de procedimentos específicos para a adoção da recomendação exarada. Primeiramente é necessária a existência de “*projeto pedagógico curricular específico para a disciplina*”. Antes de prosseguir, é primordial destacar que esse texto gera problemas interpretativos, por no mínimo dois elementos:

- a) projeto pedagógico e currículo são atinentes ao curso como um todo, e não a disciplinas específicas;
- b) práticas reais e estágios supervisionados, em regra geral, constam dos PPCs como atividades, e não como disciplinas.

Considerando o objetivo do documento do CNE, é necessário, de um lado, entender a expressão “*projeto pedagógico curricular*” como equivalente a *plano de trabalho*¹⁵; e, de outro, ampliar o sentido da categoria “*disciplina*” para nela incluir também as atividades práticas reais e os estágios supervisionais, mesmo quando não inseridos nas matrizes curriculares sob a forma de disciplinas¹⁶. A interpretação deve ser teleológica e não gramatical.

Feito esse esclarecimento, resta salientar que adotado o procedimento sugerido pelo CNE, a instituição deverá:

- a) planejar a atividade de prática real ou de estágio supervisionado que será realizada de forma não presencial – pautada em atividades de extensão –, informando no plano de trabalho as metodologias, a infraestrutura, os

¹⁵ Nesse sentido a Portaria MEC nº 544/2020, parágrafo 4º do artigo 1º, ao estabelecer: “A aplicação da substituição de práticas profissionais ou de práticas que exijam laboratórios especializados [...] deve constar de planos de trabalhos específicos, aprovados, no âmbito institucional, pelos colegiados de cursos e apensados ao projeto pedagógico do curso.”

¹⁶ Nesse sentido a Portaria MEC nº 544/2020, caput do artigo 1º, ao utilizar a expressão “componentes curriculares” em substituição a “disciplina”.



meios de interação com as áreas e campos de estágios e os ambientes externos de convívio onde se darão as práticas do curso;

- b) informar a prática adotada e enviar à SERES a documentação¹⁷ – plano de trabalho – relativa à mesma.

É importante enfatizar novamente que os Pareceres do CNE dependem de homologação ministerial; e que, mesmo homologados, não possuem natureza normativa. São apenas orientações. Assim, a adoção dessa proposta e dos procedimentos indicados deve considerar, em todas as situações, os limites estabelecidos na legislação vigente, em especial as restrições, exigências e procedimentos constantes da Portaria MEC nº 544/2020.

8.2 A SUBSTITUIÇÃO DE AULAS E ATIVIDADES PRESENCIAIS POR AULAS E ATIVIDADES NÃO PRESENCIAIS

Relativamente à Educação Superior, o Parecer CNE/CP nº 5/2020 contém um conjunto de indicações aplicáveis durante a duração da pandemia. Para tais indicações serem aplicadas no processo de substituição das atividades presenciais por atividades não presenciais ou semipresenciais, visando reduzir a necessidade de atividades de reposição quando do retorno da vida escolar presencial, devem:

- adotar a substituição de disciplinas presenciais por aulas não presenciais;
- adotar a substituição de atividades presenciais relacionadas à avaliação, processo seletivo, TCC e aulas de laboratório, por atividades não presenciais, considerando o modelo de mediação de tecnologias digitais de informação e comunicação adequado à infraestrutura e interação necessárias;
- regulamentar as atividades complementares, de extensão e o TCC;
- organizar o funcionamento de seus laboratórios e atividades preponderantemente práticas em conformidade com a realidade local;
- adotar atividades não presenciais de práticas e estágios, especialmente aos cursos de licenciatura e formação de professores, extensíveis aos cursos

¹⁷ A Portaria MEC nº 544/2020, no parágrafo 4º do artigo 1º, não faz essa exigência. As exigências contidas, nessa matéria, na norma editada após a homologação e publicação do Parecer CNE/CP nº 5/2020, são: cumprir as DCNs do curso, elaborar e aprovar – nos colegiados competentes no âmbito da IES – planos de trabalho específicos e apensar esses planos aos PPCs. Segundo o parágrafo 6º do artigo já referido, a comunicação ao MEC é apenas a informação genérica, indicando a utilização da autorização de substituição de aulas e atividades presenciais por aulas e atividades remotas.



de ciências sociais aplicadas e, onde couber, de outras áreas, informando e enviando à SERES ou ao órgão de regulação do sistema de ensino ao qual a IES está vinculada, os cursos, disciplinas, etapas, metodologias adotadas, recursos de infraestrutura tecnológica disponíveis às interações práticas ou laboratoriais a distância;

- adotar a oferta na modalidade à distância ou não presencial às disciplinas teórico-cognitivas dos cursos da área de saúde, independente do período em que são ofertadas;
- supervisionar estágios e práticas profissionais na exata medida das possibilidades de ferramentas disponíveis;
- definir a realização das avaliações de forma remota;
- adotar regime domiciliar para alunos que testarem positivo ou que sejam do grupo de risco;
- organizar processo de capacitação de docentes para o aprendizado à distância ou não presencial;
- implementar teletrabalho para professores e colaboradores;
- proceder o atendimento ao público dentro das normas de segurança editadas pelas autoridades públicas e com espeque em referências internacionais;
- divulgar a estrutura de seus processos seletivos de forma remota totalmente digital;
- reorganização dos ambientes virtuais de aprendizagem e outras tecnologias disponíveis nas IES para atendimento do disposto nos currículos de cada curso;
- realização de atividades on-line síncronas de acordo com a disponibilidade tecnológica;
- oferta de atividades on-line assíncronas de acordo com a disponibilidade tecnológica;
- realização de testes on-line ou por meio de material impresso entregues ao final do período de suspensão das aulas; e
- utilização de mídias sociais de longo alcance (WhatsApp, Facebook, Instagram etc.) para estimular e orientar os estudos e projetos.

Em grande parte, essas indicações já vinham sendo implementadas pelas IES que optaram por substituir as aulas e atividades presenciais por aulas e atividades utilizando estratégias não presenciais.

Chama atenção, na lista apresenta, a sugestão no sentido de “*adotar atividades não presenciais de práticas e estágios, especialmente aos cursos de licenciatura e formação de professores, extensíveis aos cursos de ciências sociais aplicadas*”.

Essa recomendação para ser adequadamente compreendida, pressupõe o conhecimento da proposta apresentada pelo CNE (apresentada na seção 8.1 deste artigo) no sentido de adotar a formação prática, nesse período, mediante projetos pautados em atividades de extensão.



Nos termos da Portaria MEC nº 544/2020, essa possibilidade está limitada aos cursos que possuam DCNs devidamente aprovadas e editadas pelo CNE. Deve também cumprir as exigências e procedimentos estabelecidos nessa legislação.

8.3 A REPOSIÇÃO DE AULAS E ATIVIDADES SUSPENSAS

Sobre as alternativas para a reposição das atividades suspensas – para cumprimento da – das cargas horárias mínimas –, o Parecer CNE/CP nº 5/2020 enumera as seguintes possibilidades:

- a reposição da carga horária de forma presencial ao fim do período de emergência;
- a realização de atividades pedagógicas não presenciais (mediadas ou não por tecnologias digitais de informação e comunicação) enquanto persistirem restrições sanitárias para presença de estudantes nos ambientes escolares, garantindo ainda os demais dias letivos mínimos anuais/semestrais previstos no curso; e
- a ampliação da carga horária diária com a realização de atividades pedagógicas não presenciais (mediadas ou não por tecnologias digitais de informação e comunicação) concomitante ao período das aulas presenciais, quando do retorno às atividades.

Entre essas possibilidades, a primeira e a terceira aplicam-se exclusivamente à reposição das cargas horárias em razão da suspensão das atividades acadêmicas. Já a segunda possibilidade está indicada como alternativa de substituição – não de reposição. Deve ela, entretanto, ser considerada, de forma efetiva, também para a reposição, pelo menos parcial, das aulas e atividades oportunamente não ministradas e realizadas.

Na parte final do documento, ao estabelecer as diretrizes para reorganização dos calendários escolares, o CNE indica que o cumprimento da carga horária mínima estabelecida para cada curso poderá ser realizada por meio das seguintes alternativas, de forma individual ou conjunta:

1. reposição da carga horária de forma presencial ao final do período de emergência;



2. cômputo da carga horária de atividades pedagógicas não presenciais realizadas enquanto persistirem restrições sanitárias para presença de estudantes nos ambientes escolares coordenado com o calendário escolar de aulas presenciais; e
3. cômputo da carga horária de atividades pedagógicas não presenciais (mediadas ou não por tecnologias digitais de informação e comunicação), realizadas de forma concomitante ao período das aulas presenciais, quando do retorno às atividades.

Esse novo texto é bastante esclarecedor no sentido de estabelecer que devem ser consideradas tanto as atividades pedagógicas não presenciais substitutivas das presenciais – ocorridas durante o período da pandemia da Covid-19 – como aquelas implementadas após o retorno das atividades presenciais, com a finalidade de reposição das atividades ainda não realizadas.

No caso específico das instituições que adotaram a substituição das aulas e atividades presenciais por aulas e atividades remotas – autorizada originariamente na Portaria MEC nº 343/2020, com as alterações introduzidas pelas Portarias MEC nº 345/2020, nº 395/2020 e nº 473/2020 e, agora na Portaria MEC nº 544/2020 –, a reposição não será necessária, com exceção dos estágios supervisionados e dos laboratórios de práticas reais, nas situações em que sua substituição estava ou permanece proibida.

Entretanto, há um conjunto de IES – em especial as Instituições Federais de Educação Superior (IFES) – que não adotou essa substituição e terá de, quando do retorno do país à *normalidade*, repor integralmente as cargas horárias. A elas se apresentam algumas alternativas para a reposição das aulas e atividades não realizadas nos calendários originais:

- a) reposição de forma presencial;
- b) aumento das cargas horárias diárias e utilização de dias e períodos regularmente não letivos;
- c) utilização de estratégias de EaD – síncronas e assíncronas.

A primeira dessas alternativas implicará na revisão dos calendários de, no mínimo, médio prazo, estendendo-se por um período de dois ou três anos. Apresenta-se, nesse sentido, como a menos indicada. Ela atingirá não apenas os atuais estudantes, mas também os futuros, pois implicará em atrasos de processos seletivos



e de ingresso de novos alunos. No âmbito das IES privadas, isso pode significar a insustentabilidade financeira.

A adoção da segunda alternativa significará aumentar a carga horária diária de aulas e atividades. Pode também incluir a utilização dos sábados, feriados e períodos de férias para realizar essa reposição. A ampliação das cargas horárias diárias guarda algumas dificuldades: em cursos de tempo integral, como Medicina, ela é praticamente inexecutável; em cursos noturnos, onde a maioria dos alunos trabalha durante o dia, da mesma forma. Já a utilização de sábados e feriados é bem mais viável – embora também encontre problemas em razão de haver alunos que trabalham nesses dias.

Sobre essas duas alternativas, que implicam a reposição presencial das aulas e atividades, o CNE indica seu uso conjunto, mediante:

- utilização de períodos não previstos, como recesso escolar do meio do ano, sábados, reprogramação de períodos de férias e, eventualmente, avanço para o ano civil seguinte para a realização de atividades letivas como aulas, projetos, pesquisas, estudos orientados ou outra estratégia; e
- ampliação da jornada escolar diária por meio de acréscimo de horas em um turno ou utilização do contraturno para atividades escolares.

Há de considerar na utilização dessas alternativas, como destaca o CNE, que *“um longo período de reposição de carga horária utilizando sábados, feriados, períodos de recesso escolar e férias, pode acarretar uma sobrecarga de trabalho pedagógico tanto para estudantes quanto para professores, com prejuízos ao processo de ensino-aprendizagem”*. Há, ainda, como indica o mesmo CNE, um conjunto de dificuldades que precisará ser enfrentado para implementar as alternativas de reposição presencial, quais sejam:

- dificuldades operacionais para encontrar datas ou períodos disponíveis para reposição de aulas presenciais, podendo acarretar prejuízo também do calendário escolar de 2021;
- dificuldades das famílias para atendimento das novas condições de horários e logísticas;
- dificuldades de uso do espaço físico nas escolas que tenham um aproveitamento total de seus espaços nos diversos turnos;



-
- dificuldades administrativas dependendo do impacto financeiro dos custos decorrentes dos ajustes operacionais necessários; e
 - dificuldades trabalhistas envolvendo contratos de professores, questões de férias, entre outros.

Em todo caso, a dificuldade de implementação da terceira alternativa – utilização de estratégias de EaD, síncronas e assíncronas –coloca-se no fato de que as IES que se encontram nessa situação, assim se encontram exatamente pela incapacidade de utilizarem essas estratégias como forma de substituição das aulas e atividades presenciais. Se elas não tiveram condições de implementar as atividades remotas – síncronas ou assíncronas – para manter os calendários regulares, terão condições de fazê-lo juntamente com a retomada das atividades presenciais regulares? É pouco provável.

Entretanto, o CNE indica “*a necessidade de serem identificadas alternativas para reduzir a necessidade de reposição presencial de dias letivos a fim de viabilizar minimamente a execução do calendário escolar deste ano e, ao mesmo tempo, permitir que seja mantido um fluxo de atividades escolares aos estudantes enquanto durar a situação de emergência*”. E esse posicionamento está totalmente correto.

O Parecer CNE/CP nº 5/2020 inclui, ainda, um conjunto de indicações para utilização pelas IES quando do retorno às aulas regulares. São elas:

- início das atividades com o calendário de reposição de conteúdos e carga horária de forma presencial e não presencial;
- estabelecer a oferta de aulas presenciais de forma gradual, em paralelo com processo de reposição;
- manutenção, a critério dos sistemas e instituições, das atividades de reposição de carga horária de forma não presencial;
- considerar a continuidade em menor escala do contágio e manter, no encerramento da quarentena, as atividades não presenciais em conjunto com as presenciais, mantendo um retorno paulatino à presencialidade de 25%, 75% e 100%, distribuídos durante o restante do ano letivo;
- processo de avaliação institucional diagnóstica da situação do aprendizado nos cursos e individualmente, para além das avaliações de desempenho já realizadas, de forma a construir cenários de políticas de aprendizado adequadas ao retorno à presencialidade; [...].

Essas indicações evidenciam o entendimento de que, no mundo real a solução – considerando o longo tempo de suspensão das atividades por parte das IES



que adotaram a substituição das aulas e atividades presenciais por remotas – provavelmente será híbrida: ampliação de calendário, aulas em dias regularmente não letivos e utilização de EaD assíncrono.

8.4 A AVALIAÇÃO NO CONTEXTO DA PANDEMIA DA COVID-19

O Parecer CNE/CP nº 5/2020, visando evitar um aumento da evasão escolar, recomenda que as avaliações e exames cobrem apenas os conteúdos efetivamente oferecidos aos estudantes, considerando a excepcionalidade do processo de ensino-aprendizagem desenvolvido durante o período de substituição ou suspensão das atividades presenciais.

Também sugere um conjunto de instrumentos de avaliação que pode ser utilizado pelas instituições e docentes, tanto no período de aulas e atividades não presenciais, quanto no retorno às aulas e atividades presenciais. Essa proposição inclui:

- criar questionário de autoavaliação das atividades ofertadas aos estudantes no período de isolamento;
- ofertar, por meio de salas virtuais, um espaço aos estudantes para verificação da aprendizagem de forma discursiva;
- elaborar, após o retorno das aulas, uma atividade de sondagem da compreensão dos conteúdos abordados de forma remota;
- criar, durante o período de atividades pedagógicas não presenciais, uma lista de exercícios que contemplem os conteúdos principais abordados nas atividades remotas;
- utilizar atividades pedagógicas construídas (trilhas, materiais complementares etc.) como instrumentos de avaliação diagnóstica, mediante devolução dos estudantes, por meios virtuais ou após retorno das aulas;
- utilizar o acesso às videoaulas como critério avaliativo de participação através dos indicadores gerados pelo relatório de uso;
- elaborar uma pesquisa científica sobre um determinado tema com objetivos, hipóteses, metodologias, justificativa, discussão teórica e conclusão;
- criar materiais vinculados aos conteúdos estudados: cartilhas, roteiros, história em quadrinhos, mapas mentais, cartazes; e
- realizar avaliação oral individual ou em pares acerca de temas estudados previamente.



Essa lista de atividades avaliativas sugeridas pelo CNE é bastante rica e deve ser considerada pela IES, ao lado de outras que as próprias instituições e seus docentes já venham desenvolvendo. Não há, nesse campo, nenhum choque entre a proposta constante do Parecer CNE/CP nº 5/2020 e a legislação vigente, seja a permanente, seja a temporária. É importante lembrar, entretanto, que esse item do Parecer não foi homologado pelo Ministro da Educação, tendo sido devolvido ao CNE para reexame.

8.5 DIRETRIZES PARA A REORGANIZAÇÃO DOS CALENDÁRIOS ESCOLARES

A parte final do Parecer CNE/CP nº 5/2020 oferece um conjunto de orientações a ser seguido pelos sistemas de ensino e pelas IES. Pela importância que reveste essa parte do documento, a opção é pela sua transcrição integral.

A reposição de carga horária de forma presencial se dará pela programação de atividades escolares no contraturno ou em datas programadas no calendário original, como dias não letivos, podendo se estender para o ano civil seguinte.

Por atividades pedagógicas não presenciais entende-se o conjunto de atividades realizadas com mediação tecnológica ou não a fim de garantir atendimento escolar essencial durante o período de restrições para realização de atividades escolares com a presença física de estudantes na unidade educacional da educação básica ou do ensino superior.

Além disso, o CNE orienta que cada sistema de ensino ao normatizar a reorganização dos calendários escolares para as instituições ou redes de ensino a eles vinculados deve considerar:

1. Que a reorganização do calendário escolar deve assegurar formas de alcance das competências e objetivos de aprendizagem relacionados à BNCC e/ou proposta curricular de cada sistema, rede ou instituição de ensino da educação básica ou superior por todos os estudantes;
2. Que a reorganização do calendário escolar deva levar em consideração a possibilidade de retorno gradual das atividades com presença física dos estudantes e profissionais da educação na unidade de ensino, seguindo orientações das autoridades sanitárias;
3. Que as instituições ou redes de ensino devem destinar, ao final da suspensão das aulas, períodos no calendário escolar para:
 - a) realizar o acolhimento e reintegração social dos professores, estudantes e suas famílias, como forma de superar os impactos psicológicos do longo período de isolamento social. Sugere-se aqui a realização de um amplo programa de formação dos professores para prepará-los para este trabalho de integração. As atividades de acolhimento devem, na medida do possível, envolver a promoção de diálogos com trocas de experiências sobre o período vivido (considerando as diferentes percepções das diferentes faixas etárias)



- bem como a organização de apoio pedagógico, de diferentes atividades físicas e de ações de educação alimentar e nutricional, entre outros;
- b) realizar uma avaliação diagnóstica de cada criança [estudante] por meio da observação do desenvolvimento em relação aos objetivos de aprendizagem e habilidades que se procurou desenvolver com as atividades pedagógicas não presenciais e construir um programa de recuperação, caso necessário, para que todas as crianças [os estudantes] possam desenvolver, de forma plena, o que é esperado de cada uma ao fim de seu respectivo ano letivo. Os critérios e mecanismos de avaliação diagnóstica deverão ser definidos pelos sistemas de ensino, redes de escolas públicas e particulares, considerando as especificidades do currículo proposto pelas respectivas redes ou escolas.
 - c) organizar programas de revisão de atividades realizadas antes do período de suspensão das aulas, bem como de eventuais atividades pedagógicas realizadas de forma não presencial;
 - d) assegurar a segurança sanitária das escolas, reorganizar o espaço físico do ambiente escolar e oferecer orientações permanentes aos alunos quanto aos cuidados a serem tomados nos contatos físicos com os colegas de acordo com o disposto pelas autoridades sanitárias;
 - e) garantir a sistematização e registro de todas as atividades pedagógicas não presenciais, durante o tempo de confinamento, para fins de comprovação e autorização de composição de carga horária por meio das entidades competentes;
 - f) garantir critérios e mecanismos de avaliação ao final do ano letivo de 2020, considerando os objetivos de aprendizagem efetivamente cumpridos pelas escolas e redes de ensino, de modo a evitar o aumento da reprovação e do abandono escolar.

Ao normatizar a reorganização dos calendários escolares para as instituições ou redes de ensino, considerando a reposição de carga horária presencialmente, deve-se considerar a previsão de períodos de intervalos para recuperação física e mental de professores e estudantes, prevendo períodos, ainda que breves, de recesso escolar, férias e fins de semana livres.

Os sistemas de ensino deverão considerar a impossibilidade, em algumas escolas, de realização de atividades presenciais de reposição no contraturno para a reposição de carga horária presencialmente, devendo para isso justificar as dificuldades encontradas.

Ao deliberar sobre a possibilidade de realização de atividades pedagógicas não presenciais, para fins de cumprimento de carga horária mínima exigida por lei e reduzir a necessidade de realização de reposição presencial, o sistema de ensino deve observar:

1. o cômputo desta carga horária apenas mediante publicação pela instituição ou rede de ensino do planejamento das atividades pedagógicas não presenciais indicando:

- os objetivos de aprendizagem da BNCC [das DCNs, no caso da Educação Superior] relacionados ao respectivo currículo e/ou proposta pedagógica que se pretende atingir;
- as formas de interação (mediadas ou não por tecnologias digitais de informação e comunicação) com o estudante para atingir tais objetivos;
- a estimativa de carga horária equivalente para o atingimento deste objetivo de aprendizagem considerando as formas de interação previstas;
- a forma de registro de participação dos estudantes, inferida a partir da realização das atividades entregues (por meio digital durante o período de suspensão das aulas ou ao final, com apresentação digital ou física), relacionadas aos planejamentos de estudo encaminhados pela escola e às habilidades e objetivos de aprendizagem curriculares; e



-
- as formas de avaliação não presenciais durante situação de emergência ou presencial após o fim da suspensão das aulas.
 2. previsão de formas de garantia de atendimento dos objetivos de aprendizagem para estudantes e/ou instituição de ensino que tenham dificuldades de realização de atividades pedagógicas não presenciais;
 3. realização, quando possível, de processo de formação pedagógica dos professores para utilização das metodologias, com mediação tecnológica ou não, a serem empregadas nas atividades remotas; e
 4. realização de processo de orientação aos pais e estudantes sobre a utilização das metodologias, com mediação tecnológica ou não, a serem empregadas nas atividades remotas.

O principal problema no texto da seção “*diretrizes para a reordenação dos calendários escolares*” é que ele é dúbio sobre a sua abrangência. Ao utilizar, em muitos momentos, as expressões “*crianças*” e “*escolas*”, pode ser interpretado como direcionado apenas à educação básica – educação infantil e ensinos fundamental e médio – quando, em realidade, as diretrizes são direcionadas também à educação superior.

O mesmo ocorre, em pelo menos dois outros momentos do Parecer CNE/CP nº 5/2020, quando indica a necessidade de cumprimento da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) e omite a obrigatoriedade de cumprimento, na Educação Superior, das Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs).

Cabe, portanto, esse esclarecimento final no sentido de que as orientações e sugestões contidas no documento do CNE são gerais, para todos os sistemas e níveis da educação, com exceção daquelas contidas em seções próprias, destinadas a níveis ou modalidades específicos, situação na qual o título da seção já indica essa vinculação.

9 CONCLUSÃO

A legislação temporária, editada para dar solução aos problemas ocorridos no contexto educacional, decorrentes da pandemia da Covid-19, apresenta às IES, de forma resumida, duas possibilidades de encaminhamentos, aplicáveis, de forma geral, a todos os cursos e níveis.



A primeira é no sentido da substituição das aulas e atividades presenciais por aulas e atividades remotas, mantidos os calendários e horários regulares dos cursos. Na pós-graduação, essa alternativa também foi sugerida, pela CAPES, aos programas de pós-graduação *stricto sensu*, para a realização das bancas de Mestrado e Doutorado, com a utilização de tecnologias de comunicação à distância.

Essa opção tem, na legislação editada, uma restrição: ela não se aplica às práticas profissionais realizadas em laboratórios ou através de estágios em cursos que não tenham DCNs definidas pelo CNE. E, no caso específico do Curso de Medicina, não se aplica ao período de internato, que ocorre nos dois últimos anos. De outro lado, permite a formatura antecipada dos alunos de Medicina, Enfermagem, Fisioterapia e Farmácia que já tiverem concluído 75% da sua formação prático-profissional.

A segunda possibilidade disponibilizada é a suspensão do processo de ensino-aprendizagem durante o período da pandemia da Covid-19. Permite, inclusive, a antecipação dos períodos de férias. Nesse caso, quando do retorno das atividades, as IES – e seus cursos – terão de reorganizar horários e calendários. A legislação, na forma editada, permite o não cumprimento dos dias letivos mínimos definidos pela LDB, mas não permite o descumprimento das cargas horárias.

A alternativa da suspensão das atividades gera situações bem mais complexas, em termos de encaminhamentos para o futuro, do que a alternativa da substituição das atividades presenciais por atividades não presenciais. Embora o calendário possa ser encurtado (em termos de dias) para fechar o ano letivo, a necessidade de cumprimento das cargas horárias impõe que, de alguma forma, sejam previstas e realizadas atividades compensatórias, quer sejam presenciais, quer sejam não presenciais – neste caso síncronas ou assíncronas, com ou sem utilização de tecnologias de informação e comunicação.

O Conselho Nacional de Educação, frente a essa situação, editou, em 30 de abril de 2020, o Parecer CNE/CP nº 5/2020, que trata da reorganização dos calendários escolares 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.



Esse documento, por ser um Parecer – e não uma Resolução – não possui força normativa. Seu papel é orientar o Ministério da Educação e as instituições – escolas e IES – sobre o enfrentamento de uma série de questões que se apresentarão à medida que o país for superando esse período de isolamento social e paralisação de atividades.

Para cumprir sua finalidade, ele contém uma série de indicações, sugestões e diretrizes, algumas direcionadas para cursos, modalidades ou níveis específicos; outras de cunho geral, para todos os sistemas educacionais. O que fica claro pela leitura do documento é o amplo espectro de problemas que terão de ser enfrentados no retorno às aulas e atividades presenciais.

Ademais, fica evidente que a solução não passará, na educação superior, pela adoção de uma alternativa ou estratégia única. As soluções serão plurais, dependendo, entre outros fatores, da natureza das instituições e de sua capacidade gerencial, financeira e tecnológica. E sejam quais forem as soluções adotadas, haverá prejuízos ao processo pedagógico. Nesse contexto, a escolha deve ser pelo conjunto de alternativas e estratégias que minimize, ao máximo, esses prejuízos, considerando as peculiaridades de cada situação e realidade acadêmica e social.

No campo da educação privada, as IES que foram capazes de melhor enfrentar as consequências da pandemia da Covid-19 desde o início, com a imediata substituição das aulas e atividades presenciais por aulas e atividades remotas – com manutenção da qualidade do processo de ensino-aprendizagem e sem perda excessiva de aluno – colocar-se-ão, na retomada da *normalidade*, em uma posição de vantagem no mercado. Essa parece ser uma tendência, mas apenas o futuro mostrará se ela se concretizará de fato.



REFERÊNCIAS

BRASIL. **Ato do Presidente da Mesa do Congresso Nacional nº 42, de 2020**. [Prorroga por 60 dias a vigência da MP 934/2020]. Disponível em: <http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/ato-do-presidente-da-mesa-do-congresso-nacional-n-42-de-2020-258914904>. Acesso em: 29 maio 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 27 jan. 2019.

BRASIL. **Estatuto da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES**. Aprovado pela Decreto nº 8.977, de 30 de janeiro de 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2017/decreto/D8977.htm. Acesso em: 22 abr. 2020.

BRASIL. **Lei n.º 4.024**, de 20 de abril de 1961. [Cria o CNE e estabelece sua estrutura e competências]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4024.htm. Acesso em: 27 jan. 2019.

BRASIL. **Lei n.º 9.131**, de 24 de novembro de 1995. Altera dispositivos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961... [cria o CNE]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9131.htm. Acesso em: 27 jan. 2019

BRASIL. **Lei n.º 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm. Acesso em: 27 jan. 2019.

BRASIL. **Lei n.º 11.788**, de 25 de setembro de 2014. Dispõe sobre o estágio de estudantes... Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2008/lei/11788.htm. Acesso em: 12 jun. 2020.

BRASIL. **Medida Provisória n.º 934**, de 1º 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. Disponível em: <http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/medida-provisoria-n-934-de-1-de-abril-de-2020-250710591>. Acesso em: 29 maio 2020.

BRASIL. CAPES. **Portaria nº 36**, de 19 de março de 2020. Dispõe sobre a suspensão excepcional dos prazos para defesa de dissertação ou tese no âmbito dos programas de concessão de bolsas da Capes. Disponível em: <http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-36-de-19-de-marco-de-2020-249026197>. Acesso em: 22 abr. 2020.

BRASIL. CNE. **Resolução CNE/CES n.º 3**, de 20 de junho de 2014. Institui Diretrizes Curriculares Nacionais do Curso de Graduação em Medicina... Disponível em:



http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=15874-rces003-14&category_slug=junho-2014-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 21 jun. 2020.

BRASIL. CNE. **Resolução CNE/CES n.º 5**, de 17 de dezembro de 2018. Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais do Curso de Graduação em Direito... Disponível em: http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/55640393/do1-2018-12-18-resolucao-n-5-de-17-de-dezembro-de-2018-55640113. Acesso em: 21 jun. 2020.

BRASIL. CNE. **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. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/conselho-nacional-de-educacao/atos-normativos--sumulas-pareceres-e-resolucoes/33371-cne-conselho-nacional-de-educacao/85201-parecer-cp-2020>. Acesso em: 1 jun. 2020.

BRASIL. CNE. **Súmula do Parecer CNE/CP nº 5/2020**. Reunião Ordinária dos dias 27, 28, 29 e 30 do mês de abril/2020 – Conselho Pleno. Disponível em: <http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/sumula-do-parecer-cne/cp-n-5/2020-254924735>. Acesso em: 24 maio 2020.

BRASIL. MEC. **Despacho**, de 29 de maio de 2020. [Homologa parcialmente o Parecer CNE/CP nº 5/2020]. Disponível em: <http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/despacho-de-29-de-maio-de-2020-259412931>. Acesso em: 1 jun. 2020.

BRASIL. MEC. **Nota Técnica nº 32/2020/Assessoria-GAB/GM/GM**. Análise do Parecer do Conselho Pleno do Conselho Nacional de Educação - CNE/CP nº 5/2020... Disponível em: <https://abmes.org.br/arquivos/documentos/nota-tecnica-mec-32-02062020.pdf>. Acesso em: 1 jun. 2020.

BRASIL. MEC. **Portaria nº 2.117**, de 6 de dezembro de 2019. Dispõe sobre a oferta de carga horária na modalidade de Ensino a Distância - EaD em cursos de graduação presenciais ofertados por Instituições de Educação Superior - IES pertencentes ao Sistema Federal de Ensino. Disponível em: <http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-2.117-de-6-de-dezembro-de-2019-232670913>. Acesso em: 12 jun. 2020.

BRASIL. MEC. **Portaria nº 343**, de 17 de março de 2020. Dispõe sobre a substituição das aulas presenciais por aulas em meios digitais enquanto durar a situação de pandemia do Novo Coronavírus - COVID-19. Disponível em: <http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-343-de-17-de-marco-de-2020-248564376>. Acesso em: 22 abr. 2020.

BRASIL. MEC. **Portaria nº 345**, de 19 de março de 2020. Altera a Portaria MEC nº 343, de 17 de março de 2020. Disponível em: <http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-345-de-19-de-marco-de-2020-248881422>. Acesso em: 22 abr. 2020.



BRASIL. MEC. **Portaria nº 395**, de 15 de abril de 2020. Prorroga o prazo previsto no § 1º do art. 1º da Portaria nº 343, de 17 de março de 2020. Disponível em: <http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-395-de-15-de-abril-de-2020-252725131>. Acesso em: 1 jun. 2020.

BRASIL. MEC. **Portaria nº 473**, de 12 de maio de 2020. Prorroga o prazo previsto no § 1º do art. 1º da Portaria nº 343, de 17 de março de 2020. Disponível em: <http://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-473-de-12-de-maio-de-2020-256531507>. Acesso em: 23 maio 2020.

BRASIL. MEC. **Portaria nº 544**, de 16 de junho de 2020. Dispõe sobre a substituição das aulas presenciais por aulas em meios digitais, enquanto durar a situação de pandemia do novo coronavírus - Covid-19, e revoga as Portarias MEC nº 343, de 17 de março de 2020, nº 345, de 19 de março de 2020, e nº 473, de 12 de maio de 2020. Disponível em: <http://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-544-de-16-de-junho-de-2020-261924872>. Acesso em: 21 jun. 2020.

BRASIL. SERES/MEC. [**Comunicado sobre atividades práticas de estágios e de laboratórios**]. Disponível em: <http://www.cefet-rj.br/index.php/component/content/article?id=5096>. Acesso em: 25 maio 2020.

BRASIL. STF. **ADI nº 6341**. Relator Ministro Marco Aurélio Mello. Brasília: Plenário, 15 abr. 2020. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5880765>. Acesso em: 22 abr. 2020.

CURI, Luiz Roberto. **Webinar Parecer CNE/CP 5/2020**: calendário escolar e as práticas e estágios a serem ofertados de forma remota. SEMESP: 5 jun. 2020. Disponível em: <https://youtu.be/G9ezqjEhprc>. Acesso em: 12 jun. 2020.

NISKIER, Celso; CURI, Luiz Roberto; COELHO, Márcio. **Bate papo CNE e SERES/MEC**: Aulas práticas nas IES em tempos de Covid-19. ABMES: 16 jun. 2020. Disponível em: <https://youtu.be/hhEUqP450Yc>. Acesso em: 16 jun. 2020.

RODRIGUES, Horácio Wanderlei. Direito Educacional em tempos de pandemia: normas de caráter temporário. **Revista Consultor Jurídico – ConJur**, 23 abr. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-abr-23/direito-pos-graduacao-direito-educacional-tempos-pandemia-normas-temporarias>. Acesso em: 1 jun. 2020.

RODRIGUES, Horácio Wanderlei. **Coronavírus, aulas remotas e calendário escolar**. (UNIVEM Digital Webinar – Mestrado em Direito – Educação Jurídica no Século XXI). PPGD/UNIVEM: 27 abr. 2020. Disponível em: <https://youtu.be/mfXjXU4IWYU>. Acesso em: 23 maio 2020.



RODRIGUES, Horácio Wanderlei. **Direito Educacional em tempos de pandemia** [parte 1]. (Live Diálogo ACI, 20 maio 2020). Disponível em: <https://youtu.be/-LysWxwN3o4>. Acesso em: 23 maio 2020.

RODRIGUES, Horácio Wanderlei. **Direito Educacional em tempos de pandemia** [parte 2]. (Live Diálogo ACI, 11 jun. 2020). Disponível em: <https://youtu.be/cdFvTwCRDrI>. Acesso em: 12 jun. 2020.

RODRIGUES, Horácio Wanderlei. **Prática Jurídica nas novas DCNs**. (UNIVEM Digital Webinar – Mestrado em Direito – Educação Jurídica no Século XXI). PPGD/UNIVEM: 15 jun. 2020. Disponível em: <https://youtu.be/D-LVBE41p8>. Acesso em: 15 jun. 2020.

RODRIGUES, Horácio Wanderlei. **Portaria MEC 544/2020**: como ficam as aulas remotas e as atividades práticas até dezembro de 2020. (UNIVEM Digital Webinar – Mestrado em Direito). PPGD/UNIVEM: 23 jun. 2020. Disponível em: <https://youtu.be/Ugsxh50tO2g>. Acesso em: 23 jun. 2020.

RODRIGUES, Horácio Wanderlei. Educação Superior em tempos de pandemia: Direito Temporário aplicável e seu alcance. **Revista Pesquisa e Educação Jurídica**, CONPEDI, v. 6, n. 1, jan./jun. 2020.

