

**Orientações e determinações legais do Conselho Nacional de Educação e do Ministério da Educação: um olhar sob o ensino superior no Brasil na Pandemia da Covid-19<sup>1</sup>**  
*Guidelines and legal determinations of the National Council of Education and the Ministry of Education: a look at higher education in Brazil in the Covid-19 Pandemic*

Lavínia Andrade de SOUZA<sup>2</sup>  
Maria Julia Carvalho de MELO<sup>3</sup>  
Ryta de Kassya Motta de Avelar SOUSA<sup>4</sup>

**Resumo:** Partindo do pressuposto de que é importante estudar os impactos que a pandemia do coronavírus trouxe à educação de modo geral, mais especificamente ao ensino superior, o presente artigo apresenta um mapeamento e análise das determinações legais referentes ao ensino superior durante a pandemia da COVID-19. Para atender ao objetivo, esta pesquisa vincula-se a uma discussão sobre a constituição dos saberes docentes, nomeadamente, os saberes docentes de professores do ensino superior (TARDIF, 2002, 2010, 2012), evidenciando as particularidades de sua atuação (CORDEIRO, 2017; SOUZA, 2020), especialmente em um contexto que demanda(va) novas metodologias (CASTELLAR, 2016), e que demarca(va) alterações no trabalho docente (GEMELLI; CERDEIRA, 2020). Enquanto percurso teórico-metodológico, a pesquisa se articula à perspectiva qualitativa (LÜDKE; ANDRÉ, 1986), tendo sido analisadas as determinações legais publicadas no ano de 2020 e primeiro semestre de 2021, a partir da Análise de Conteúdo (BARDIN, 2004). Diante dos resultados, identificamos nas determinações legais a preocupação na continuidade das atividades desenvolvidas pelas instituições, sem discutir a questão da desigualdade social que impedia o acesso de parcelas da população aos processos educativos remotos.

**Palavras-chave:** Determinações legais. Ensino Superior. Prática Docente. Pandemia da Covid-19.

**Abstract:** Assuming that it is important to study the impacts that the coronavirus pandemic has brought to education in general, but specifically to higher education, this article presents a mapping and analysis of legal provisions regarding higher education during the COVID-19 pandemic. To achieve the objective, this research is linked to a discussion of teaching knowledge constitution, namely, the teaching knowledge of higher education teachers (TARDIF, 2002, 2010, 2012), highlighting the particularities of their performance (CORDEIRO, 2017; SOUZA, 2020), especially in a context that demands new methodologies (CASTELLAR, 2016), and which distinguishes changes in teaching work (GEMELLI; CERDEIRA, 2020). As a theoretical-methodological path, the research is articulated with a qualitative perspective (LÜDKE; ANDRÉ, 1986), having analyzed the legal determinations published in 2020 and in the first semester of 2021 based on Content Analysis (BARDIN, 2004). According to the results, we identified in the legal determinations the concern with the continuity of activities carried out by the institutions, without discussing the issue of social inequality that impeded the access of some population groups to remote educational processes.

**Keywords:** Legal determinations. Higher Education. Teaching practice. Covid-19 Pandemic.

DOI: <http://dx.doi.org/10.24024/23585188v14n1a2021p23040>

## Introdução

A população brasileira, assim como todo o mundo, tem sofrido os impactos da pandemia da Covid-19, em todos os setores da sociedade. Assim, para conter os efeitos do vírus na saúde

---

<sup>1</sup> Este estudo faz parte de uma pesquisa maior, intitulada: Os impactos e desafios da covid-19 na constituição das práticas docentes no ensino superior. Essa pesquisa se vincula ao Núcleo de Pesquisa e Iniciação Científica da Faculdade Frassinetti do Recife (NUPIC-FAFIRE).

<sup>2</sup> Pedagoga pela Faculdade Frassinetti do Recife - FAFIRE | E-mail: [laviniaandradesouza@grad.fafire.br](mailto:laviniaandradesouza@grad.fafire.br)

<sup>3</sup> Doutora em Educação pela Universidade Federal de Pernambuco - UFPE | Professora do Curso de Pedagogia da Faculdade Frassinetti do Recife - FAFIRE | E-mail: [mariaj@prof.fafire.br](mailto:mariaj@prof.fafire.br)

<sup>4</sup> Mestre em Educação pela Universidade Federal de Pernambuco - UFPE | Professora do Curso de Pedagogia da Faculdade Frassinetti do Recife - FAFIRE | E-mail: [rytas@prof.fafire.br](mailto:rytas@prof.fafire.br)

pública, as autoridades nacionais e internacionais tomaram medidas sanitárias de prevenção e distanciamento social para evitar o risco de contágio e disseminação da doença. Entretanto, muitas dessas medidas restritivas impactaram os sistemas de ensino, acarretando a suspensão das aulas presenciais e a sua migração para o modelo remoto de aulas online (aulas síncronas), bem como para o modelo de educação a distância (aulas assíncronas), utilizando, para isso, tecnologias digitais.

No Brasil, o primeiro marco legal editado pelo Governo Federal sobre a pandemia da Covid-19, em todo território nacional, foi a edição da Portaria nº 188, de 03 de fevereiro de 2020, que decretava o Estado de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional. Logo em seguida, com a publicação da Lei nº 13.979, de 06 de fevereiro de 2020, o governo brasileiro dispôs sobre quais seriam as medidas para o enfrentamento de emergência de saúde pública. Entretanto, esta lei não trazia referência explícita sobre o funcionamento dos sistemas de ensino em todo território nacional durante a pandemia.

Assim, após pressão da sociedade civil, de prefeitos e governadores, as primeiras medidas adotadas para os sistemas de ensino foram publicadas oficialmente a partir da Medida Provisória Federal (MP) nº 934, de 01 de abril de 2020. Esta MP estabelecia normas de caráter excepcional para o ano letivo da educação básica e do ensino superior, mas não tratou sobre a migração das aulas para o sistema remoto de ensino. Cabia, portanto, ao Ministério da Educação (MEC) e ao Conselho Nacional de Educação (CNE) o estabelecimento das determinações legais que discutissem os elementos dessa migração.

Neste sentido, este artigo tem por objetivo analisar as determinações legais referentes ao ensino superior durante a pandemia da Covid-19, através do mapeamento das Leis, Medidas Provisórias, Portarias e Resoluções do Governo Federal, do Ministério da Educação e do Conselho Nacional da Educação.

Para atender a esse objetivo, construímos nosso referencial teórico baseado nas obras de Tardif (2002, 2010, 2012), que dispõe sobre os saberes docentes, desde suas características até as suas classificações. Também foram apresentadas contribuições de Cordeiro (2017), ao explanar sobre a prática docente e sua organização, dialogando com Souza (2020) e Castellar (2016), ao discutir sobre a prática docente baseada em metodologias permeadas por aprendizagem ativa. Além disso, também discutimos as dificuldades que os docentes de ensino superior enfrentaram durante a pandemia de coronavírus, apresentando, principalmente, as discussões empreendidas por Gemelli e Cerdeira (2020).

Enquanto percurso teórico metodológico, nos vinculamos à pesquisa qualitativa que permitiu captar “a realidade dinâmica e complexa do (nosso) objeto de estudo, em sua

realização histórica” (LÜDKE; ANDRÉ, 1986, p. 5). Nos baseando nessa perspectiva, foi realizada uma análise crítica das determinações legais, através da Análise de Conteúdo (BARDIN, 2004), pontuando os aspectos contemplados e não contemplados nessas determinações.

Considerando a indução e o caráter descritivo desses documentos, espera-se, a partir de nossas análises, uma melhor compreensão sobre como essas determinações legais influenciaram a vida dos profissionais da educação do ensino superior durante a pandemia da Covid-19.

## **1. A pluralidade e a heterogeneidade dos saberes docentes: uma discussão necessária**

Para iniciar o diálogo sobre a docência no ensino superior, faz-se necessário evidenciar que, diferentemente do que acontece na Educação Básica, nem todos os profissionais docentes do ensino superior são, de fato, profissionais do magistério. Ou seja, nesse nível de ensino, há profissionais que se tornam professores através da atuação em cursos de graduação e pós-graduação, tendo a docência como segunda identidade. Nessa dimensão, o ensino superior contempla certa diversidade de perfis profissionais, onde médicos, advogados, engenheiros, nutricionistas, psicólogos, dentre outros, assumem a função da docência, muito embora não tenham formação específica para isso.

Essa reflexão é importante, pois coloca em evidência a formação continuada, indispensável para o trabalho docente em qualquer nível de ensino – principalmente no ensino superior –, pois é através dela que os profissionais terão oportunidade de ter acesso às discussões das Ciências da Educação, construindo os saberes que são específicos da profissão professor. Nesse caso, a formação continuada realizada a partir das necessidades das instituições das quais os professores fazem parte (COSTA, 2020) se constitui como possibilidade de reflexão sobre as crenças solidificadas sobre a docência, que influenciam na construção das práticas daqueles que se fazem professores.

Desse modo, compreendemos, junto com Tardif (2010), que a construção dos saberes docentes “está relacionada com a pessoa e a identidade deles [os professores], com a experiência de vida e com a sua história profissional” (p. 11), ou seja, os saberes são temporais (TARDIF, 2002), o que implica dizer que muito do que os(as) professores(as) sabem sobre a docência advém de suas histórias de vida. Por isso, é necessário questionar as crenças e representações construídas sobre a docência, especialmente no caso de professores(as) do

ensino superior que não tiveram sua formação inicial em cursos de licenciatura. A formação continuada pode, então, se produzir nesse lugar de problematização das práticas.

A temporalidade dos saberes ainda marca seu nível de flexibilidade, demonstrando que os saberes não são estáticos e estão em constante dinâmica e evolução, sendo reformulados a cada nova interação com o outro e com as situações de trabalho.

Mas, para além disso, de acordo com Grützmán (2019), os saberes docentes são constituídos em quatro dimensões,

primeiro, os saberes dos professores são enraizados no seu trabalho e na sua experiência de vida; segundo, estes saberes estão fundamentados em sua experiência de vida no trabalho; terceiro, os saberes são caracterizados pelo contexto de interação com os estudantes, assim, são saberes com interações humanas, marcados por essa interação; quarto e último, os saberes também dependem do contexto socioeducativo e institucional no qual a sua profissão está inserida (p. 6).

Nesta perspectiva, é possível afirmar que os saberes docentes são específicos e individuais, por serem forjados nas experiências do docente, estando relacionados à identidade, história de vida, formação, experiência profissional e relação entre os sujeitos. Também é possível afirmar que o saber docente não é flutuante e sem conexões ou articulações, pois, de acordo com Tardif (2010), “o saber está relacionado com os condicionantes (...) e é sempre o saber de alguém que trabalha algo no intuito de realizar um objetivo qualquer” (p. 22).

Dessa forma, o saber docente pode também ser classificado como social, por ser relacionado a um grupo, produzido socialmente e manifestado através das relações complexas entre docente e discente, docente e colegas docentes e docente e instituição. O saber docente é social, por ser adquirido em contexto de socialização profissional, partilhado por um grupo de agentes que compõem, principalmente, o contexto de trabalho.

Assim, em uma complexa articulação de saberes, a docência se constitui a partir dos saberes disciplinares que se relacionam ao conteúdo propriamente dito; dos saberes profissionais – esses que os(as) professores(as) que não tem a docência como primeira identidade não possuem, mas que precisam construir; dos saberes curriculares que dispõem dos “discursos, objetivos, conteúdos e métodos a partir dos quais a instituição escolar categoriza e apresenta os saberes sociais por ela definidos e selecionados como modelos da cultura erudita e de formação para a cultura erudita” (TARDIF, 2002, p. 38); e dos saberes experienciais, que, adquiridos no cotidiano, se caracterizam como um tipo de saber “funcional, prático, interativo, sincrético e plural, heterogêneo, não-analítico, aberto, personalizado, existencial, e pouco formalizado” (TARDIF, 2002, p. 111).

Diante disso, “percebe-se que o professor precisa mobilizar um vasto cabedal de saberes e de habilidades, porque sua ação é orientada por diferentes objetivos” (TARDIF, 2000, p. 15).

Por essa razão, consideramos que essa mobilização está sendo responsável pelos processos de educação promovidos por professores(as) em tempos de pandemia. Os saberes que são plurais têm possibilitado que os(as) professores(as) recriem suas práticas (MELO, 2019) a partir das mudanças contextuais que a COVID-19 vem promovendo.

## 2. Do saber à prática: reflexão sobre metodologias

As diversas articulações desses saberes docentes constituem o que podemos chamar de elementos da prática docente, que, de acordo com Cordeiro (2017), dizem respeito à atuação particular do professor e ao ato de ensinar, que indissociavelmente se articula à aprendizagem (MELO, 2014; ROLDÃO, 2005). É importante ressaltar que essa prática docente está dentro da chamada prática pedagógica, uma ação coletiva e institucional constituída na síntese e articulação entre as práticas docente, discente, gestora e epistemológica (SOUZA, 2006).

A prática docente está diretamente relacionada ao ato de ensinar, que não diz respeito apenas aos conteúdos e seus objetivos, mas também à metodologia escolhida pelo professor para trabalhar em sala. De acordo com Cordeiro (2017, p. 28), “progressivamente, durante sua carreira, os professores têm a tendência de adotar determinados padrões didáticos, que deveriam ser das mais variadas fontes”, ou seja, é importante o entendimento de que essa metodologia, enquanto saber docente, precisa estar em constante reavaliação para possíveis mudanças.

Desse modo, Souza (2020) afirma que “a aprendizagem é um processo que está associado à aquisição de ideias e conhecimentos, e isso requer que o sujeito seja ativo na elaboração dos seus próprios esquemas mentais” (p. 4). Por isso, é válido salientar a importância de os(as) docentes optarem, quando o cotidiano demanda, pela utilização de metodologias ativas que incentivem o papel protagonista do estudante no processo de aprendizagem. Ainda segundo Souza (2020):

podemos chamar de aprendizagem ativa quando esse processo comporta experimentação ativa, desde o seu planejamento, e experiências concretas. Ambas devem exigir observação, reflexão sobre o ocorrido e também a abstração de conceitos, que devem estar relacionados com o que já foi aprendido anteriormente (p. 5).

Portanto, é necessário que a docência do ensino superior acompanhe as discussões recentes sobre essas metodologias, articulando a prática docente a intervenções que valorizem a relação com o contexto histórico e social em que os estudantes estejam inseridos, para que, assim, eles consigam relacionar a aprendizagem com a vida prática. Como afirma Castellar (2016), essas práticas e metodologias ativas “colocam o aluno em estado de mobilização,

utilizando recursos e abordagens adequadas para os alunos e para os conteúdos e objetivos definidos” (p. 42).

Importa ressaltar que o debate sobre as metodologias ativas se fez ainda mais presente nesse contexto pandêmico em que as atividades didático-pedagógicas passaram a ser cada vez mais mediadas pelo uso da tecnologia.

### **3. Linguagem tecnológica e metodologias ativas: dificuldades expostas pela Covid-19**

A pandemia do coronavírus trouxe à humanidade diversos impactos no que tange aos setores de saúde, economia, relações públicas e educação. Com a necessidade iminente do isolamento social para reduzir os altos índices de contaminação do vírus Sars-CoV-2, muitos setores fecharam as portas, objetivando contribuir para a diminuição da circulação de pessoas. Dentre esses setores, encontram-se as instituições de ensino básico e superior.

Entretanto, no Brasil, tal qual em outros países, algumas alternativas foram adotadas para evitar o encerramento do ano letivo e comprometer a vida acadêmica dos estudantes. Uma delas foi o “ensino remoto”, uma alternativa criada para substituir, ao menos temporariamente, o ensino presencial.

Não houve, no entanto, uma definição clara do que seria o ensino remoto, o que veio a intensificar as dificuldades que os professores encontraram para produzir suas metodologias de ensino. Primeiramente, é válido esclarecer que o ensino remoto foi, na maioria das vezes, realizado através de recursos tecnológicos dependentes de conectividade de internet, o que constituiu, enquanto um dos desafios, a necessidade de apropriação da linguagem tecnológica.

Esta apropriação se referia ao uso útil de dispositivos tecnológicos, como *notebooks*, *ipads*, *smartphones*, e seus recursos, como aplicativos de criação de multimídia. Além disso, foi necessária a aquisição de competência tecnológica para acessar e utilizar os ambientes virtuais, como as plataformas de videoconferências e disponibilização de materiais de estudo.

A falta de definição do que seria o ensino remoto desafiou, ainda, à busca por metodologias alternativas, resultando na tentativa de aplicação, no ensino remoto, da mesma metodologia que se trabalhava em situações de ensino presencial. Assim, destacamos enquanto problemáticas à educação dos últimos dois anos: o pouco tempo que os(as) professores(as) e suas instituições tiveram para assimilar as mudanças causadas pela pandemia e a (quase) ausência de formação continuada que problematizasse e discutisse atividades didático-pedagógicas mediadas pela tecnologia.

Outra dificuldade encontrada pelos(as) professores(as) foi a intensificação de suas responsabilidades, pois, com o ensino remoto, cresceu a cobrança para que eles(as) encontrassem “alternativas digitais cativantes, que [mantivessem] o interesse de discentes pelos seus cursos” (GEMELLI; CERDEIRA, 2020, p. 122), aumentando significativamente a pressão e demanda de trabalho, além de atribuir responsabilidade aos(às) professores(as) por possível evasão dos cursos.

Ainda em relação à demanda de trabalho, a falta de definição do ensino remoto também prejudicou a definição de tempo e expediente de trabalho. Com a pandemia e o advento deste ensino, os(as) docentes passaram a trabalhar em horários mais longos, pois, apesar de estarem em isolamento social, agora a demanda não era apenas ministrar suas aulas, mas sim procurar metodologias e avaliações alternativas, formação para apropriação da linguagem tecnológica, além de manter o contato com seus estudantes, muitas vezes, fora do horário de aulas e através de canais de comunicação pessoais.

Nesse cenário de intensificação do trabalho do(a) professor(a), que demonstra o desenvolvimento de uma cultura performativa que pede por práticas inovadoras e responsabiliza o(a) professor(a) pelo sucesso ou fracasso dos novos modos de viver a educação, consideramos a necessidade de analisar as determinações legais que se referiam à educação em tempos de pandemia, nomeadamente as que se referiam ao ensino superior.

#### **4. Percorso teórico-metodológico**

A metodologia ocupa um lugar de destaque nesta pesquisa, pois é através dela que descrevemos e detalhamos as etapas que desenvolvemos para chegar a nossos resultados. É também a forma de realizar aquilo que o objetivo anunciou fazer. Dessa forma, evidenciamos a metodologia da pesquisa enquanto teoria e método. Inscritos na preocupação em recolher informações responsáveis por “construir uma argumentação com um raciocínio rigoroso e indefectível” (MONEBHRRUN; VARELLA, 2013, p. 426), demonstramos nossa vinculação à abordagem qualitativa de pesquisa.

Nossa vinculação à pesquisa qualitativa pretendeu produzir uma abordagem e análise crítica da literatura existente sobre prática docente, saberes docentes e metodologias, dando maior relevo ao processo do que ao resultado, e reconhecendo “a impossibilidade de separar os valores pessoais do processo de pesquisa” (LÜDKE; ANDRÉ, 1986, p. 51), uma vez que os atos do pesquisador não se constituem na neutralidade (MELO, 2014).

Desse modo, realizamos pesquisa documental das determinações legais relacionadas à educação superior, publicadas durante o período pandêmico do ano de 2020 e primeiro semestre de 2021. Quanto aos procedimentos de coleta de dados, inicialmente foram realizados processos de catalogação e leitura ordenada das determinações legais que caracterizavam o estado pandêmico no país. Posteriormente, foram selecionadas todas as portarias relacionadas à educação e, por fim, as portarias que se relacionavam com o ensino superior.

É válido salientar que as determinações legais foram retiradas dos sites oficiais do Governo Federal, Congresso Nacional, Ministério da Educação, Ministério da Saúde, Planalto e Governo de Pernambuco.

Ressaltamos também que os dados foram coletados e analisados a partir da Análise de Conteúdo, sendo ela “um conjunto de técnicas de análise de comunicações, que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens” (BARDIN, 2004, p. 33). Isso nos possibilitou realizar a interpretação desses conteúdos com base na inferência dos conhecimentos que faziam referência às condições em que as mensagens ou os dados foram produzidos (SILVA, 2019).

## **5. Análise das determinações legais do Brasil**

### **5.1. O Brasil no contexto da pandemia da Covid-19**

A pandemia da COVID-19 mudou a realidade global e impactou a vida dos indivíduos em diversos aspectos. No Brasil, a pandemia obrigou as autoridades a tomarem medidas sanitárias que buscassem impedir a disseminação do vírus na sociedade. Muitas dessas medidas atingiram diversos setores da sociedade, principalmente na Saúde, na Economia e na Educação.

Com a possibilidade iminente do vírus chegar ao Brasil, o Ministério da Saúde publicou, no dia 03 de fevereiro de 2020, a Portaria nº 188/2020, que declarava Estado de Emergência em Saúde Pública. Logo em seguida, em 06 de fevereiro, o Governo Federal, a partir da edição da Lei nº 13.979/2020, dispôs as medidas que seriam adotadas para o enfrentamento da Pandemia da Covid-19 no país.

Porém, essas medidas de enfrentamento inicial foram muito tímidas, apenas utilizando a temperatura corporal como referência para o acesso ao país. Não houve incentivo para as testagens de estrangeiros ou egressos de países com altos índices de contaminação. Após alguns dias da publicação das primeiras medidas de enfrentamento, o Ministério da Saúde registrou o primeiro caso de contaminação por Covid-19 em território nacional (AGÊNCIA BRASIL/EBC, 2021).

Diante disso, a sociedade civil, prefeitos e governadores que tinham o objetivo de minimizar o avanço de contaminação do vírus Sars-CoV-2, buscavam pressionar o Governo Federal por medidas mais eficientes de combate ao vírus. Assim, orientado pelo Conselho Nacional de Educação (CNE), o Ministério da Educação (MEC) publicou, no dia 18 de março de 2020, no Diário Oficial da União (D.O.U), a Portaria nº 343, que determinava que, enquanto durasse a pandemia da Covid-19, as aulas presenciais deveriam ser substituídas por meios digitais (BRASIL, 2020). Iniciou-se, assim, uma sequência de determinações legais que iriam ocorrer ao longo do ano sobre o funcionamento dos sistemas de ensino do país.

No entanto, a orientação foi vaga e deixou margem a diversas interpretações. Por exemplo, bastaria enviar materiais de leitura, ou as aulas deveriam ser gravadas? As aulas seriam realizadas “ao vivo”? Se sim, quais seriam as plataformas e ambientes utilizados? Porém, apesar dos questionamentos serem urgentes, o Conselho Nacional de Educação (CNE) também estava lidando com algo completamente novo, e sem tempo hábil para experimentações e pesquisas, para atestar, nesse primeiro momento, qual a melhor definição e orientação.

## **5.2 As determinações legais e os seus efeitos no ensino superior durante a pandemia da Covid-19**

Com a elaboração da Portaria nº 343, de 17/03/2020, publicada no Diário Oficial da União (D.O.U) em 18/03/2020, coube ao Ministério da Educação (MEC) e ao Conselho Nacional de Educação (CNE) deliberarem as normativas que recomendavam a suspensão das aulas da educação básica e superior por um período de 30 dias, permitindo a sua substituição por um sistema de aulas via remota, por meio das tecnologias digitais.

No dia 19 de março de 2020, com a publicação da Portaria nº 345 no Diário Oficial da União (D.O.U), o Ministério da Educação revogou a Portaria nº 343 e incluiu os cursos de Medicina no rol das instituições de ensino superior que poderiam substituir as aulas presenciais por aulas remotas online. Porém, com o vencimento do prazo de 30 dias, estipulado pelo Artigo 1º da Portaria nº 343/2020, o MEC publicou, no dia 19 de abril de 2020, uma nova Portaria, de nº 395, prorrogando por mais 30 dias o período de suspensão das aulas presenciais.

Nesse ínterim, foi aprovado, em 28/04/2020, o Parecer do Conselho Nacional de Educação (CNE/CP nº 5/2020), que tratava da reorganização do calendário escolar e da computação das horas das atividades não presenciais para o cumprimento da carga horária mínima obrigatória. E já no dia 13 de maio de 2020, o MEC, através da publicação da Portaria nº 395, prorrogou a suspensão das aulas presenciais por mais 30 dias.

Nesse contexto, os professores, estudantes e instituições já tinham vivenciado aproximadamente três meses de aulas em “alternativas digitais” ou “ensino remoto”. Com esse tempo, já existiam experiências plausíveis a serem discutidas para implementar orientações sobre as metodologias, tempo de trabalho e avaliação. No entanto, as determinações legais focaram na suspensão, ou não, das aulas presenciais.

Com esses dados, não exprimimos o desejo de que as portarias definissem de uma vez por todas a organização e configuração didático-pedagógicas das instituições. A pretensão não seria de dizer para as instituições o que elas poderiam e deveriam fazer, minando, assim, sua autonomia. Entretanto, as determinações publicadas, ao deixarem a cargo de cada instituição a definição de suas práticas educacionais, não consideraram, por exemplo, o binômio desigualdade social e desigualdade escolar (PINTO; OBERG, 2020).

A partir desse binômio, verificou-se que as determinações legais desconsideraram as peculiaridades e especificidades da sociedade brasileira, baseada em grande medida na desigualdade social. Escancarando “nossas velhas desigualdades” (SILVA; ALCANTARA, 2020, p. 110), a população portadora de alguma deficiência, pobre, moradora da periferia e do campo do país foi excluída das práticas educacionais remotas que estavam sendo desenvolvidas. A falta de acesso à internet e a estruturas físicas e tecnológicas, durante a pandemia, demonstrou que “a promessa de que a tecnologia criaria condições para um acesso generalizado e mais democrático a todos os bens disponibilizados pela revolução informática esmorece(u) diante das desigualdades efetivas entre continentes, entre países, entre regiões” (ESCOLA, 2020, p. 19). Desse modo, “a pandemia acabou por tornar clara a fratura digital” (*idem*, p. 20) em nossa sociedade, o que demandava que as legislações considerassem essas diferenças sociais para minimizar o impacto da pandemia nos percursos educacionais de populações vulneráveis.

Passados 90 dias, e com o recrudescimento da pandemia, o MEC, a partir da aprovação do Parecer nº 9/2020 do CNE, fez um reexame do Parecer nº 5/2020, publicando a Portaria nº 544, de 16/06/2020, no Diário Oficial da União. Em 17/06/2020, revogou as Portarias anteriores e permitiu que as instituições de ensino superior substituíssem as aulas presenciais pelo ensino remoto até 31 de dezembro de 2020.

Com essa revogação, houve um certo fôlego institucional para planejamento, que antes ficava dependendo das definições mensais de retorno ou não das atividades. Nesse momento, as instituições poderiam reorganizar seu calendário acadêmico contando com o não retorno até o fim do ano letivo, mesmo que ainda não soubessem de fato o que seriam as “atividades remotas”, ficando a critério de cada instituição definir e decidir como trabalhar.

Considerando as instituições educativas como curricularmente inteligentes (LEITE, 2005), em que sua gestão não depende exclusivamente do que lhes é exterior, inserindo-as, portanto, no jogo de decisão, o fato das determinações legais permitirem que os processos educativos fossem por elas decididos é um elemento interessante, pois pode possibilitar um papel ativo de produção curricular. Entretanto, é preciso que se dê condições estruturais, econômicas e políticas aos contextos educativos, para que eles se constituam nesse papel de configuradores/produtores curriculares. Dar autonomia às instituições não tem o mesmo sentido que as deixar sem nenhum referencial legal.

No entanto, no dia 02 de dezembro, com a publicação da Portaria nº 1.030, de 01/12/2020, o Ministério da Educação determinou que:

Art. 1º As atividades letivas realizadas 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, deverão ocorrer de forma presencial, observado o Protocolo de Biossegurança instituído na Portaria MEC nº 572, de 1º de julho de 2020, a partir da data de entrada em vigor desta Portaria (BRASIL, 2020, p. 1).

Porém, a despeito das reivindicações contrárias de estudantes, professores e sindicatos, o MEC editou a Portaria nº 1.038, em 07 de dezembro de 2020, que alterou as Portarias nº 544, de 16/06/2020, e a nº 1.030, de 01/12/2020, e determinou que as aulas presenciais deveriam ocorrer a partir de 1º de março de 2021, desde que fossem observadas as recomendações dos protocolos de biossegurança para o combate à pandemia da Covid-19. O uso das tecnologias digitais de informação e comunicação permaneceu em caráter excepcional para o complemento da carga horária das atividades pedagógicas.

Após quase um ano, novamente o MEC não procurou discutir as dificuldades vivenciadas pelos estudantes e professores, tratando como única problemática o retorno ao presencial. Também não houve propostas de avaliação do ano letivo vivenciado em caráter excepcional. Postular os critérios para avaliar essa trajetória acadêmica ativa seria o primeiro passo para categorizar as primeiras orientações do que é e não é recomendado em uma perspectiva de ensino remoto.

### **5.3 As determinações legais para o retorno às aulas do ensino superior no estado de Pernambuco**

Ainda em 04 de setembro de 2020, foi publicada a Portaria nº 2790, em que o Secretário de Educação e Esportes de Pernambuco, Fred Amâncio, autorizou o retorno gradual das instituições de ensino superior. A proposta de retorno era gradual, mantendo um escalonamento

de estudantes, até atingir o retorno total, obedecendo às determinações e orientações de biossegurança.

Art. 1º Fica permitido nas instituições de ensino superior, situadas no Estado de Pernambuco, Gerências Regionais de Saúde I, II, III, IV, V, VIII e XII, o retorno das aulas e outras atividades presenciais, nos seguintes termos: I - A partir de 08 de setembro de 2020: Atendimento presencial de até 25% (vinte e cinco por cento) da capacidade de atendimento a estudantes; II - A partir de 14 de setembro de 2020: Atendimento presencial de até 50% (cinquenta por cento) da capacidade de atendimento a estudantes; III - A partir de 21 de setembro de 2020: Atendimento presencial de até 75% (setenta e cinco por cento) da capacidade de atendimento a estudantes; IV - A partir de 28 de setembro de 2020: Atendimento presencial de 100% (cem por cento) da capacidade de atendimento a estudantes (PERNAMBUCO, 2021)

Entretanto, as instituições de ensino superior detinham autonomia para organizar essa retomada, baseando-se nos contextos e considerando sua estrutura e capacidade para receber os estudantes e profissionais, com segurança e medidas necessárias. Tais medidas e orientações foram registradas em um Protocolo de Retomada às Atividades Presenciais, que apresentou regras que buscavam garantir o distanciamento social, além de assegurar mecanismos de proteção, monitoramento e comunicação da doença. Este documento foi disponibilizado no site oficial da Secretaria de Educação e Esportes e serviu como norte e respaldo para algumas instituições optarem, ao menos aqui em Pernambuco, por não retornar com as atividades presenciais totalmente, insistindo nas alternativas remotas ou híbridas.

Acompanhando os boletins que registravam o nível de transmissão e contaminação do Covid-19, muitas instituições no estado optaram por realizar um estudo, avaliando o contexto de saúde e situação de transporte público, para definir o retorno das aulas presenciais. Nesse contexto, e diante do Plano de Convivência de Pernambuco, muitas universidades e faculdades do estado optaram pelo escalonamento e/ou ensino híbrido, priorizando atividades presenciais principalmente para as disciplinas que possuíam um cunho mais prático.

Entretanto, em 15 de Março de 2021, o Governo do Estado de Pernambuco publicou o Decreto nº 50.433, que estabelecia novas medidas restritivas em relação às atividades sociais e econômicas, durante dez dias consecutivos.

Art. 2º Fica vedado em todo o Estado, em qualquer dia e horário, o funcionamento de estabelecimentos e a prática de atividades econômicas e sociais, de forma presencial, com exceção daquelas listadas no Anexo Único. §1º Incluem-se na vedação do caput, observado o disposto no Anexo Único: I - escolas e universidades, públicas e privadas (...). (PERNAMBUCO, 2021)

As novas medidas restritivas acompanharam o avanço da contaminação de Covid-19 em Pernambuco, com um quadro próximo a um colapso do sistema de saúde pública, apontando para falta de insumos e de profissionais de saúde. Essa nova realidade instaurou um receio nas gestões das instituições de ensino superior, que, mesmo após a autorização do retorno em 05 de

Abril de 2021, mantiveram as aulas e atividades remotas ou com disciplinas híbridas para número reduzido de estudantes. Foi o caso da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), que manteve esse protocolo até o mês de junho do presente ano; e da Faculdade Frassinetti do Recife (FAFIRE), que não retornou com as atividades presenciais até o mês de junho de 2021, tendo apenas no segundo semestre deste ano retornado com algumas aulas presenciais.

Assim, diante da omissão do Governo Federal, que tratou “a pandemia com pouco caso, desrespeitando normas sanitárias e minimizando a gravidade da doença; deixou a população à própria sorte para morrer nos hospitais; além de colocar o Brasil como líder mundial de enfermeiras e enfermeiros falecidos em decorrência do SARS-COV-2” (BERALDO *apud* SAVIANI; GALVÃO, 2021), aos estados ficou a responsabilidade de, diante dos números alarmantes de covid e da superlotação de seus hospitais, também regular o retorno às aulas presenciais.

Algumas universidades públicas entraram na corrida para a imunização de sua comunidade acadêmica, entendendo que, sem a imunização, o retorno às atividades presenciais seria ainda mais difícil. Os grupos que iniciaram a imunização foram os trabalhadores do Centro Acadêmico do Agreste (CAA), os trabalhadores do Centro Acadêmico de Vitória de Santo Antão (CAV), os professores do CAV e CAA que ministram componentes curriculares nos cursos de graduação e pós-graduação do Recife, os estudantes com residência pedagógica e PIBID nas escolas de Educação Básica do Recife e estudantes com estágio curricular obrigatório e não obrigatório, com vínculo contratual com a UFPE.

Em 27 de maio de 2021, o governador Paulo Câmara anunciou o avanço do Plano Nacional de Imunização no estado de Pernambuco, incluindo todos os profissionais de educação do ensino superior de instituições públicas e/ou privadas. Esta medida pode ser considerada outro avanço para garantir um retorno às atividades presenciais, com segurança sanitária.

Com isso, vemos atualmente um retorno gradativo de todas as instituições de ensino nesse segundo semestre de 2021, apontando agora para outros desafios: como a continuidade da utilização do ensino híbrido e diagnose para verificar prejuízos acadêmicos adquiridos ou não durante o ensino remoto.

### **Considerações finais**

Retomando o objetivo do estudo, que buscou analisar as determinações legais referentes ao ensino superior durante a pandemia da Covid-19, identificamos que as determinações legais

procuraram se manter nas discussões apenas do retorno ou não à modalidade presencial. A preocupação estava na continuidade das atividades desenvolvidas pelas instituições, sem discutir a questão da desigualdade social que impedia o acesso de parcelas da população aos processos educativos remotos.

Assim, as determinações legais deixaram de considerar a necessária construção democrática de políticas, no que diz respeito ao funcionamento das instituições durante a pandemia (ANDES, 2020). Caso tivesse sido aberto o debate para a sociedade, outras possibilidades de processos educativos (SAVIANI; GALVÃO, 2021) que atendessem também às populações em situação de vulnerabilidade social poderiam ter sido pensadas.

Antes de propor a continuidade do ano letivo, era necessário prover as condições de sobrevivência “com manutenção de merenda escolar entregue nas casas dos alunos ou dos auxílios estudantis no caso dos estudantes universitários; com os governos assegurando programas de renda para manutenção das famílias, acesso a água tratada e produtos de higiene” (SAVIANI; GALVÃO, 2021, p. 44). Desse modo, era e é ainda necessário realizar uma escuta de todos os personagens envolvidos nesse processo – docentes, discentes, gestores, instituições – para construir alternativas didático-pedagógicas que não sejam excludentes.

Frente ao retorno de aulas presenciais, da continuidade de aulas remotas ou híbridas, é imperativo ainda que se invista na formação continuada de professores(as), para que esses(as) profissionais reflitam e problematizem sua própria atuação e a de seus colegas. O(A) professor(a) não desenvolve suas práticas isoladamente; sua sala de aula não é uma ilha. Ao contrário, ele(a) atua dentro de uma instituição, atende às demandas da gestão, se relaciona com seus pares, é interpelado(a) por seus(suas) alunos(as). Dessa forma, é preciso que as formações se atentem para processos formativos baseados na partilha dos membros das instituições, principalmente nesse contexto que em outras práticas estão sendo construídas e vivenciadas.

Por fim, consideramos que, diante do contexto em que nos encontramos, dos desafios que precisamos enfrentar no cenário pandêmico e pós-pandêmico, é necessário o fortalecimento de práticas coletivas nas instituições e de uma formação de professores do ensino superior que considere as especificidades desses com múltiplos perfis profissionais.

## Referências

AGÊNCIA BRASIL/EBC. Há um ano o Brasil registrava o primeiro caso de covid-19. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/radioagencia-nacional/saude/audio/2021-02/ha-um-ano-brasil-anunciava-primeiro-caso-de-covid-19-0>. Acesso em: 29 maio 2021.

ANDES-SN. Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior - ANDES-SN. **Grupo de Trabalho de Política Educacional**. Projeto do capital para a educação, volume 4: O ensino remoto e o desmonte do trabalho docente. 2020. Disponível em: [https://issuu.com/andessn/docs/cartilha\\_ensino\\_remoto](https://issuu.com/andessn/docs/cartilha_ensino_remoto). Acesso em: 20 set. 2020.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. 3. ed. Lisboa: Edições 70, 2004.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Presidência da República. Brasília, DF: Presidência da república, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 29 maio 2021.

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria nº 188, de 3 de Fevereiro de 2020. **Diário Oficial da União**. Seção 1- extra. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-188-de-3-de-fevereiro-de-2020-241408388>. Acesso em: 29 maio 2021.

BRASIL. Congresso Nacional. Medida Provisória nº 934/2020. **Diário Oficial da União** Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/141349>. Acesso em: 29 maio 2021.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 14.035, de 2020. **Diário Oficial da União**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/113979.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113979.htm). Acesso em 29 maio 2021

BRASIL. Ministério da Educação. Parecer CNE/CP nº. 5/2020. Conselho Nacional de Educação. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=145011-pcp005-20&category\\_slug=marco-2020-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=145011-pcp005-20&category_slug=marco-2020-pdf&Itemid=30192). Acesso em: 29 maio 2021.

BRASIL. Portaria nº 343/2020. **Diário Oficial da União**. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-343-de-17-de-marco-de-2020-248564376>. Acesso em 29 maio 2021.

BRASIL. Portaria nº 345/2020. **Diário Oficial da União**. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-345-de-19-de-marco-de-2020-248881422?inheritRedirect=true&redirect=%2Fweb%2Fguest%2Fsearch%3FqSearch%3DPo%20rtaria%2520345%2520de%252019%2520de%2520mar%25C3%25A7o%2520de%25202020>. Acesso em: 29 maio 2021.

BRASIL. Portaria nº 395/2020. **Diário Oficial da União**. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-395-de-15-de-abril-de-2020-252725131>. Acesso em 29 maio 2021.

BRASIL. Portaria nº 473/2020. **Diário Oficial da União**. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-473-de-12-de-maio-de-2020-256531507?inheritRedirect=true&redirect=%2Fweb%2Fguest%2Fsearch%3FqSearch%3DPortaria%2520473%252C%252012%2520de%2520maio%2520de%25202020>. Acesso em: 29 maio 2021.

BRASIL. Portaria 544/2020. **Diário Oficial da União**. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-544-de-16-de-junho-de-2020-261924872>. Acesso em: 29 maio 2021.

BRASIL. Portaria nº 1.030/2020. **Diário Oficial da União**. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-1.030-de-1-de-dezembro-de-2020-291532789>. Acesso em: 29 maio 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria nº 1.038/2020. **Diário Oficial da União**. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-mec-n-1.038-de-7-de-dezembro-de-2020-292694534>. Acesso em: 29 maio 2021.

CASTELLAR, Sonia Maria Vanzella. **Metodologias Ativas**. São Paulo: FTD, 2016.

CORDEIRO, Jaime. **Didática**. 2. ed. São Paulo: Contexto, 2017

COSTA, Maria das Graças Soares. **Formação continuada de professores em Instituições de Ensino Superior Confessionais de Pernambuco: concepções e práticas**. Orientador: José Batista Neto. 2020. 230 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2020.

ESCOLA, Joaquim José Jacinto. Comunicação Educativa: perspectivas e desafios com a COVID-19. **Educ. Real.**, Porto Alegre, v. 45, n. 4, 2020.

GEMELLI, Catia Eli; CERDEIRA, Luísa. COVID-19: impactos e desafios para a educação superior brasileira e portuguesa. In: GUIMARÃES, Ludmila de Vasconcelos Machado; CARRETEIRO, Teresa Cristina; ROCHAEL, Jacyara (orgs.). **Janelas da Pandemia**. Belo Horizonte: Editora Instituto DH, 2020.

LEITE, Carlinda. A territorialização das políticas e das práticas educativas. In: LEITE, Carlinda (org.). **Mudanças Curriculares em Portugal: transição para o século XXI**. Porto: Porto Editora. 2005, p. 15-32.

LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli E. D. A. **Pesquisa em Educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: EPU. 1986.

MELO, Maria Julia Carvalho de. **Os sentidos partilhados sobre estágio supervisionado e as contribuições para a prática docente do professor com experiência docente**. 2014.

Dissertação (Mestrado em Educação Contemporânea) – Programa de Pós-Graduação em Educação Contemporânea, UFPE-CAA, Caruaru, 2014.

MELO, Maria Julia Carvalho de. **Ações articulatórias nos movimentos de recriação das práticas curriculares coletivas dos professores do ensino fundamental**. Orientadora: Lucinalva Andrade Ataíde de Almeida. 2019. 238 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2019.

MONEBHRRUN, Nitish; VARELLA, Marcelo. O que é uma boa tese de doutorado? Uma análise a partir da própria percepção dos programas. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 10, n. 1, p. 423-443, 2013.

PERNAMBUCO. Secretaria da Saúde. **Novo Plano de Convivência do Estado de Pernambuco**. 31 mar. 2021. Disponível em: [https://www.pecontracoronavirus.pe.gov.br/wp-content/uploads/2021/03/planoconvivenciacovid19\\_governope\\_marco2021.pdf](https://www.pecontracoronavirus.pe.gov.br/wp-content/uploads/2021/03/planoconvivenciacovid19_governope_marco2021.pdf). Acesso em: 17 jun. 2021

PERNAMBUCO. Pernambuco contra o Coronavírus. Decreto N° 50.433/2021. Disponível em: <https://www.pecontracoronavirus.pe.gov.br/wp-content/uploads/2021/03/decreto-50-433-15-marco-2021-restricoes-covid-pdf.pdf>. Acesso em: 17 jun. 2021.

PINTO, Bruna de Oliveira Santos; OBERG, Lurdes Perez. Educação a distância e pandemia: momento remoto de ensino ou educação colonizada? *In*: GUIMARÃES, Ludmila de Vasconcelos M.; CARRETEIRO, Teresa Cristina; ROCHAEL, Jacyara (orgs.). **Janelas da Pandemia**. Belo Horizonte: Editora Instituto DH, 2020.

ROLDÃO, Maria do Céu. Profissionalidade docente em análise – especificidades dos ensinos superior e não superior. **Revista NUANCES**, São Paulo, ano XI, n. 13, p. 108-126, jan./dez. 2005.

SAVIANI, Demerval; GALVÃO, Ana Carolina. Educação na pandemia: a falácia do “ensino” remoto. *In*: **ANDES-SN**, Brasília, DF, ano XXXI, n. 67, janeiro de 2021.

SILVA, Nyanne Nayara Torres da. **O estudo de práticas de alfabetização face à heterogeneidade de conhecimentos sobre a escrita alfabética nos anos iniciais do ensino fundamental no Brasil e na França**: relação entre práticas de ensino e progressão das aprendizagens dos alunos. 2019. 309 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2019.

SILVA, K. C.; ALCANTARA, K. C. A (in)corporeidade do professor em tempos de pandemia e educação à distância. **Revista da FAEBA - Educação e Contemporaneidade**, v. 29, n. 60, p. 102-116, 31 dez. 2020.

SOUZA, João Francisco de. **Prática pedagógica e formação de professores**. Ensaio para concorrer ao cargo de professor. UFPE, Recife, 2006.

SOUZA, Lavínia Andrade. **Pedagogia de projetos interdisciplinares**: uma metodologia ativa para o desenvolvimento dos processos de ensino e de aprendizagem. Orientadora: Ryta de Kassya Motta de Avelar Sousa. 2020. 14 f. TCC (Graduação) – Curso de Pedagogia, Faculdade Frassinetti do Recife, Recife, 2020.

TARDIF, Maurice. **Saberes docentes e formação profissional**. Petrópolis: Vozes, 2002

TARDIF, Maurice. Os saberes dos professores. *In*: OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, Adriana Maria Cancelli; VIEIRA, Lívia Maria Fraga. **Dicionário**: trabalho, profissão e condição docente. Belo Horizonte: UFMG/Faculdade de Educação, 2010.

TARDIF, Maurice. O que é o saber da experiência no ensino? *In*: ENS, Romilda Teodora; VOSGERAU, Dilmeira Sant'Anna Ramos; BEHRENS, Marilda Aparecida. **Trabalho do professor e saberes docentes**. 2. ed. Curitiba: Champagnat, 2012. Cap. 1. p. 27-41.

UFPE. UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO. UFPE divulga novas informações sobre a vacinação da comunidade acadêmica. 28 maio 2021. Disponível em: [https://www.ufpe.br/agencia/noticias/-/asset\\_publisher/dlhi8nsrz4hK/content/ufpe-divulga-novas-nformacoes-sobre-vacinacao-da-comunidade-academica/40615](https://www.ufpe.br/agencia/noticias/-/asset_publisher/dlhi8nsrz4hK/content/ufpe-divulga-novas-nformacoes-sobre-vacinacao-da-comunidade-academica/40615). Acesso em 17 jun. 2021.

---

Recebido em: 13.12.2021

Aprovado em: 21.12.2021

**Para referenciar este texto:**

SOUZA, Lavínia Andrade de *et al.* Orientações e determinações legais do Conselho Nacional de Educação e do Ministério da Educação: um olhar sob o ensino superior no Brasil na Pandemia da Covid-19. **Revista FAFIRE**, Recife, v. 14, n. 1, p. 23-40, jan./jun. 2021.