

BASES PARA UM ENSINO SUPERIOR TRANSPRESENCIAL NO BRASIL, ALÉM DO CONTEXTO DA COVID-19

BASES FOR TRANSPRESENCIAL UNIVERSITY EDUCATION IN BRAZIL, BEYOND THE CONTEXT OF COVID-19.

Carlos André Sousa Birnfeld¹

RESUMO

O objetivo do presente trabalho é demonstrar que já se encontram assentadas bases normativas que permitem relativizar, o disposto no § 3º do Art. 47 da lei 9394/1996 (LDB), que exige, de forma imperativa, frequência de alunos e professores no ensino superior presencial. Essas bases, assentadas até o ano de 2019, acrescidas da experiência do ano de 2020, na qual o ensino superior presencial brasileiro seguiu seu curso dispensando, em regra, o encontro presencial entre estudantes e professores, em função da pandemia de COVID-19, permitem entrever que o paradigma da supervalorização da frequência, no ensino superior, apresenta-se esgotado, abrindo portas para o que se denomina ensino *transpresencial*, um novo contexto paradigmático no qual presença física concomitante de alunos e professores no ambiente da sala de aula não é mais do que um, entre tantos recursos pedagógicos disponíveis. O estudo segue o método indutivo, partindo das particularidades normativas para a construção de afirmação de um novo horizonte geral assentado no plano do Direito Educacional regulatório do ensino superior. Utiliza técnicas de pesquisa bibliográfica e documental, tendo por foco especial as normas educacionais pertinentes relacionadas ao ensino superior presencial vigentes até 31/07/2020

PALAVRAS-CHAVE: Ensino Superior. Ensino Presencial. Ensino à Distância. Frequência. Direito Educacional

ABSTRACT

The objective of the present work is to demonstrate that normative bases have already been established that allow to relativize, the provision in § 3 of Art. 47 of law 9394/1996 (LDB), which imperatively requires attendance of students and teachers in teaching in person. These bases, established until the year 2019, plus the experience of the year 2020, in which Brazilian on-campus higher education followed its course, dispensing, as a rule, the face-to-face meeting between students and teachers, due the COVID-19 pandemic, allow us to glimpse that the paradigm of overvaluing attendance in higher education is exhausted, opening doors to what is

¹ O professor Carlos André Birnfeld é Especialista em Administração Universitária (FURG/UFSC/UFRGS), é Mestre e Doutor em Direito (UFSC). É professor federal desde 1993, atuante na Universidade Federal de Rio Grande - FURG, onde leciona Direito Administrativo no Curso de Direito e atua no Programa de Pós-Graduação em Direito e Justiça Social (PPGD), ministrando a disciplina Cidadania Ecológica e como orientador nas áreas de Direito Ambiental e Educacional. É advogado e consultor inscrito na OAB/RS. Atua como Consultor "Ad Hoc" para MEC/INEP/OAB na área do Direito Educacional.

called transpresencial teaching, a new paradigmatic context in which the simultaneous physical presence of students and teachers in the classroom environment is not more than one, among so many others teaching resources available. The study follows the inductive method, starting from the normative particularities for an affirmative construction of a new general horizon based on the regulatory educational law plan of higher education. It uses techniques of bibliographic and documentary research, with special focus on the relevant educational norms related to on-site higher education in effect until 07/31/2020

KEYWORDS: Higher Education. Face-to-face teaching. Distance learning. Attendance. Educational law.

INTRODUÇÃO

A proibição das atividades de sala de aula, presenciais, em 2020, pelas mais diversas autoridades públicas, em função do risco de propagação, no país, da pandemia de COVID-19, levou a um contexto inédito de operacionalização do ensino superior, pelo qual atividades letivas presenciais passaram a poder ser realizadas com o auxílio de meios e tecnologias da informação, mantendo alunos e professores à distância.

Ocorre que o § 3º do Art.47 da Lei 9.394/1996 (LDB), até hoje ainda vigente plenamente, estabelece ser “obrigatória a frequência de alunos e professores, salvo nos programas de educação a distância”, programas estes que exigem critérios relativamente rigorosos de credenciamento institucional.

Nesta perspectiva, o objetivo do presente trabalho é demonstrar que já se encontram assentadas bases normativas que permitem relativizar, o disposto no § 3º do Art. 47 da lei 9394/1996 (LDB), que exige, de forma imperativa, frequência de alunos e professores no ensino superior presencial. Essas bases, assentadas até o ano de 2019, acrescidas da experiência do ano de 2020, na qual o ensino superior presencial brasileiro seguiu seu curso dispensando, em regra, o encontro presencial entre estudantes e professores, em função da pandemia de COVID-19, permitem entrever que o paradigma da supervalorização da frequência, no ensino superior, apresenta-se esgotado, abrindo portas para o que se denomina ensino *transpresencial*, um novo contexto paradigmático no qual presença física concomitante de alunos e professores no ambiente da sala de aula não é mais do que um, entre tantos recursos pedagógicos disponíveis.

O estudo segue o método indutivo, partindo das particularidades normativas para a construção de afirmação de um novo horizonte geral assentado no plano normativo. Utiliza técnicas de pesquisa bibliográfica e documental, tendo por foco especial as normas educacionais pertinentes relacionadas ao ensino superior presencial vigentes até 31/07/2020.

Para tanto, inicia-se com o enfrentamento da questão da exigibilidade da frequência no superior presencial, examinando especialmente o § 3º do Art.47 da Lei 9.394/1996 (LDB). A seguir, demonstra-se, na sequência, que o referido dispositivo vem sendo, desde 2001, profundamente relativizado, em pelo menos dois planos. Num primeiro plano, a partir da consideração de componentes curriculares do ensino presencial nos quais é dispensada a presença concomitante de alunos e professores. Num segundo plano, a partir das crescentes possibilidades de introdução de componentes curriculares à Educação à Distância (EaD) no próprio Ensino presencial.

Consolidada a perspectiva da relativização do referido dispositivo, examina-se os reflexos normativos no ensino superior presencial relativos a COVID-19, trazendo um panorama geral da legislação federal brasileira sobre o tema

Por derradeiro, na quinta e última etapa, resgatando-se as sucessivas aberturas normativas para as possibilidades de atividades curriculares sem presença concomitante de alunos e professores, assim como o ponto culminante, do ponto de vista normativo e prático, vivido especialmente no ano de 2020, demonstra-se que o paradigma da supervalorização da presença física, encontra-se esgotado, inclusive além do contexto da emergência da COVID-19, abrindo as portas para o assentamento do que se passa a denominar ensino *transpresencial*, do qual não se tem maior ambição do que entrever seus delineamentos iniciais.

1. A (IN)EXIGIBILIDADE DE FREQUÊNCIA NO SUPERIOR PRESENCIAL

A exigibilidade de frequência no ensino superior vem da redação ruim do § 3º do Art.47 da lei 9.394/1996 (LDB), o qual estabelece ser “obrigatória a frequência de alunos e professores, salvo nos programas de educação a distância”. Esse dispositivo, tomado isoladamente, leva a um universo educacional onde, salvo situações excepcionais de natureza pessoal (como as referidas no Decreto-Lei 1.044/1969, e na lei 6.202/1975)², tudo deve acontecer numa sala fechada onde, prisioneiros no espaço e no tempo, alunos e professores se encontram, um normalmente para ouvir, outro normalmente para falar. Uma cena que vale tanto

² O Decreto-lei 1.044/1969, permite que “alunos de qualquer nível de ensino, portadores de afecções congênitas ou adquiridas, infecções, traumatismo ou outras condições mórbidas, determinando distúrbios agudos ou agudizados” (Art. 1º), realizem, “como compensação da ausência às aulas, exercícios domiciliares com acompanhamento da escola” (Art. 2º). No mesmo sentido, a Lei 6.202/1975 estende essa prerrogativa às gestantes, a “partir do oitavo mês de gestação e durante três meses”. (Art. 1º).

para hoje como para 800 anos atrás, ressalvadas, entre outras sofisticações, o relógio de pulso para medir o tempo da aula.

Por outro lado, o texto não deixa de estabelecer, *a priori*, um verdadeiro *divortium aquarum* quanto às modalidades de ensino: ou é ensino presencial, com obrigatória a frequência de alunos e professores, ou é à Educação à Distância (EaD).

Assim a primeira citação da EaD na LDB, no texto, e na história, traz a mesma como antítese, senão antônimo, de ensino presencial. Isso certamente é ruim para o próprio ensino presencial, porque joga todas as potencialidades pedagógicas não presenciais para a EaD e ruim para a própria EaD, apresentada como um lugar onde parece que alunos e professores não precisam estar nunca.

Pedro Demo, ao comentar referido § 3º, já em 1997, logo após o advento da lei, assinalaria que o mesmo manifesta “uma expectativa tipicamente escolar no seu sentido negativo” (1997,p.79). Nesta perspectiva, para o autor, “parece insofismável que, no fundo, o ano letivo é um monte de aulas, sob perspectiva do conceito de ensino”(1997, p.79). A crítica vai ainda mais fundo:

Assim o texto **confunde frequência às aulas com aprendizagem**. Enquanto o Primeiro Mundo pesquisa, o Terceiro dá aula e, na prática, é em grande parte Terceiro mundo porque apenas dá aula, ou seja, permanece subalterno a processos impostos de construção de conhecimento. (...) A confusão entre frequência e aprendizagem é típica da expectativa sobre educação a distância (...) **parece que a lei aceita essa modalidade como adequada, sem implicar frequência de alunos e professores**. Ora se pode haver educação sem frequência de alunos e professores certamente porque aprendizagem não é uma questão de frequência, mas de outras condições que infelizmente, o texto não sabe apresentar e codificar. (grifos nossos) (DEMO, 1997, p. 80)

O texto do § 3º do Art.47 não é inédito: vem da primeira LDB e da pretensão de resposta moralizadora ao respectivo contexto³. Mas não é necessariamente sábio. Nos debates relativos

³ A expressa obrigatoriedade da “frequência de alunos e professores” estava tanto no Art. 29 da lei 5.540/1968, que tratara da organização e funcionamento do ensino superior, no contexto da ditadura brasileira como no Art.73 da lei 4.024/1961, primeira LDB. Em 1948, na exposição de motivos do projeto que deu origem àquela LDB constava expressamente: “A nossa **experiência, de uma excessiva liberdade, é de fato, dolorosa**. Até hoje entulham a Diretoria de Ensino Superior os milhares de diplomas fraudulentos emitidos pelas escolas livres e ainda hoje não são raras as fraudes cometidas contra as leis do ensino (...). **Como resposta**, a “lei de Diretrizes e Bases” terá, assim, como projeto, **descer a minúcias** sobre as condições de reconhecimento das escolas, sobre o processo de escolha de seus professores, sobre a organização dos currículos, sobre **o regime de aulas e das provas**, assegurando em todas essas matérias uma vigilância do Ministério da Educação, que impossibilite seja a autonomia usada num sentido pernicioso em vez de sê-lo para a mais perfeita realização dos interesses nacionais em matéria de cultura. Assinam Presidente Eurico Gaspar Dutra e Ministro da Educação Clemente Marini” (grifos nossos). (Texto no Diário do Congresso Nacional p.p. 11616-1623, 1948). Na referida proposta, entre outras medidas, constavam a fixação da carga de ensino em 200 dias letivos (Art. 39, III) e a fixação da frequência mínima de 70% nas aulas e exercícios práticos de cada disciplina como condição para realização de exames em primeira época, admitindo, para os alunos não

à atual LDB, esse dispositivo sequer constava no projeto original, sendo incorporado apenas ao final ⁴. De qualquer forma, o § 3º do Art.47 é hoje norma vigente e resta apenas investigar seu alcance e sua possível relativização.

Há pelo menos dois campos em que esta investigação pode operar.

O primeiro diz respeito à possibilidade de componentes curriculares além da sala de aula, no ensino presencial. Isso envolve verificar se, de fato, o sistema normativo, como um todo, impede, no ensino presencial, a existência de componentes curriculares que possam ser desenvolvidos sem, necessariamente, a “obrigatória a frequência de alunos e professores”.

O segundo envolve uma questão que, à primeira vista, investe contra o próprio texto do § 3º do Art.47, eis que implica em verificar se o sistema normativo, como um todo, admite que componentes curriculares do ensino presencial possam ser cumpridos na modalidade EaD, ainda que com restrições.

A resposta positiva para ambas as questões, que será aprofundada na sequência, terá como consequência confirmar a existência de bases normativas que permitem efetivamente relativizar o disposto no § 3º do Art. 47 da lei 9394/1996 (LDB).

2 OS COMPONENTES CURRICULARES DO ENSINO PRESENCIAL ALÉM DA SALA DE AULA

frequentes às aulas teóricas, a prestação de exame vago em segunda época. (Art. 39, VII). Era certamente uma reação forte a um contexto menos preocupado com a frequência (BIRNFELD, 2019), no qual, bem ou mal, estudantes poderiam ser aprovados sem qualquer frequência às aulas (ainda que em segunda época de exames), que de fato já contava com mais de 50 anos, desde a reforma do ensino assinada pelo Ministro Carlos Leôncio de Carvalho, ainda no império, em 1879, passando, a partir da República, pela reforma assinada pelo Ministro Benjamin Constant, em 1891; pela reforma constante na Lei 314/1895; pela reforma assinada pelo Ministro Epiácio Pessoa, em 1901 e; pela reforma assinada pelo Ministro Carlos Maximiliano, em 1915 e que duraria até a reforma assinada por Francisco Campos, em 1931, na qual, embora não fixada como regra geral, a frequência às aulas (de 2/3) já se apresentava como requisito para os exames para a maioria dos cursos. Constituíam exceção as Escolas de Engenharia, ao teor do Art. 166 do Decreto 19.852, nas quais era “livre a frequência às preleções e aulas de debate, obrigatória aos exercícios escolares”. Após quase 13 anos de debates, a primeira LDB consolidaria a frequência como critério quantitativo e qualitativo universal, inarredável para a aprovação, fechando inclusive as brechas que o projeto de lei original houvera trazido.

⁴ O projeto da atual LDB, iniciado em 1988, em 1993 já havia sido aprovado na Câmara dos Deputados e o texto, pronto para ser votado no Senado, no início de 1995, embora tratasse do Ensino à distância, nada dispunha expressamente sobre a frequência no âmbito do ensino superior, (como fizera para a educação básica, para a qual eram fixados 75% de frequência). Ficaria um tema em aberto, pronto para ser construído ao longo das práticas educacionais. Entretanto, a votação não ocorreu e o texto foi profundamente reformado no Senado. No novo texto, aprovado no segundo semestre de 1995, era novamente repetido o dispositivo relativo à frequência, tal qual nascera em 1961. Assim retornou à Câmara em 1996, ano em que, como tal, às pressas, foi aprovado.

Repetindo tradição histórica⁵, desde o início da vigência da atual LDB, até o ano de 2001 somente seria possível vislumbrar, na legislação, um componente curricular além da sala de aula, em nível de graduação: o estágio supervisionado, referido no Art. 82 da LDB como componente do processo educativo, sob a égide das normas educacionais⁶.

Embora se verifique, nesse componente, obrigações de atuação de alunos e professores orientadores⁷, certamente não se pode falar em dever de frequência de ambos, e menos ainda de frequência concomitante, posto que certamente não poderá o professor orientador se fazer presente em todos os dias e horas em que ocorrer o estágio, tendo-se claro que o controle de frequência do estagiário, se houver, se dará por conta e ordem das empresas ou instituições que concederem o estágio, respeitada a carga de horária ajustada dentro dos limites legais, nos termos por elas fixados, que não podem ser, naturalmente, conflitantes com os horários escolares.

A partir de 2001, este cenário seria, paulatinamente, modificado, sendo explicitamente descortinadas, sob a égide da flexibilidade, novas possibilidades de componentes curriculares. Nesse compasso, a lei 10.172/2001, de 09/01/2001, que instituiu o PNE (2001-2011), ao tratar da EDUCAÇÃO SUPERIOR(4), entre os respectivos “Objetivos e Metas” (4.3), referiu-se expressamente à necessária “flexibilidade” que deveria caracterizar o ensino superior, tanto nas diretrizes curriculares (objetivo 11), como na própria formação dos estudantes (objetivo 13).

No mesmo compasso, o Parecer CNE/CES 575/2001, aprovado em 04/04/2001, homologado em 22/05/2001, que tratou da “carga horária de cursos superiores”, ao referir-se ao caput do Artigo 47 da Lei 9.394/96, disse que o conceito de trabalho acadêmico efetivo

⁵ A LDB anterior, embora relegasse o Estágio ao interesse dos “órgãos de fiscalização e disciplina das profissões respectivas” (Parágrafo único do Art. 68), não impediu o CFE de fixá-lo nos Currículos Mínimos de vários cursos. Antes mesmo disso, a reforma Francisco Campos de 1931 já houvera exigido o estágio para os cursos de medicina (Art. 79, Decreto 19.852/1931).

⁶ O que foi reforçado e detalhado exaustivamente na atualmente denominada Lei do Estágio (Lei 11.788/2008), a qual estabelece, em seu Art. 1º, que o “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”, sendo explícito no sentido de que o “estágio faz parte do projeto pedagógico do curso”(§ 1º); “visa ao aprendizado de competências próprias da atividade profissional e à contextualização curricular” (§ 2º). O § 3º do mesmo artigo ainda estabelece que o projeto pedagógico do curso superior poderá equiparar a estágio as atividades de extensão, de monitorias e de iniciação científica.

⁷ O Estágio configura-se assim como ato educativo sob a supervisão geral da instituição, sendo que o Art. 7º estabelece, entre as obrigações das instituições de ensino, o dever de avaliar as instalações da parte concedente do estágio e sua adequação à formação educando; o dever de indicar professor orientador como responsável pelo acompanhamento e avaliação das atividades do estagiário e; ainda, a prerrogativa de elaborar normas complementares e instrumentos de avaliação dos estágios de seus educandos.

“compreende atividades acadêmicas para além da sala de aula, como atividades em laboratório, biblioteca e outras”.

Outrossim, há que se destacar especialmente o Parecer CNE/CES 583/2001, também aprovado em 04/04/2001, homologado em 29/10/2001, o qual teve por finalidade orientar a própria Câmara de Educação Superior quanto aos parâmetros para a fixação de Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs) para os cursos de graduação⁸. É no Parecer CNE/CES 583/2001 que o CNE começa a se manifestar sobre o que efetivamente deve ou pode compor o currículo de cada curso superior brasileiro e é, até hoje, dele que todas as deliberações da Câmara, relacionadas à Diretrizes Curriculares, partem. Sua importância não é pouca para a temática que se está a tratar, notadamente porque nele o CNE sinaliza claramente que o processo educacional, a ser fixado para todos os cursos nacionais, não deverá cingir-se à sala de aula, nem a espaços de frequência conjunta de alunos e professores.⁹

Nestes termos, o voto do relator, aprovado por unanimidade, foi no sentido de que as Diretrizes Curriculares Nacionais deveriam contemplar sete dimensões, a saber: “Perfil do egresso”; “Competências/Habilidades/Atitudes”; “Habilitações e ênfases”; “Conteúdos curriculares”; “Organização do curso”; “Estágios e Atividades Complementares”¹⁰ e; “Acompanhamento e Avaliação”.

Observe-se que o CNE faz referência expressa a um componente que de fato não se encontra na LDB: Atividades Complementares, que se relaciona com “reconhecimento de conhecimentos, habilidades e competências adquiridas fora do ambiente escolar”. É de sua natureza a ausência do professor, tanto na escolha, como na realização da atividade. Resta à

⁸ Trata-se do exercício da competência definida pelo § 2º do Art. 9º da lei 4.024/1961, antiga LDB, com redação dada pela lei 9.131/1995. Oportuno ressaltar que a prerrogativa para o estabelecimento de DCNs, incluída pela lei 9.131/1995 no lugar daquela para fixar currículos mínimos (constante no texto original da LDB) trazia consigo uma importante mudança paradigmática: não seriam mais os currículos, disciplina a disciplina, fixados pelo Estado, cabendo-lhe uma tarefa mais ampla, num contexto de maior flexibilidade curricular, mas também de garantia de maior qualidade aos cursos. Justo por isso uma tarefa complexa. E que efetivamente nunca havia sido feita até então. Não por acaso a questão envolveu um longo debate, que começou com a produção do Parecer CNE/CES 776/1997, nunca homologado, até a homologação do Parecer CNE/CES 583/2001, que inclusive resgatou parte do próprio parecer CNE/CES 776/1997.

⁹ Segundo o Parecer, as Diretrizes devem “assegurar a flexibilidade e a qualidade da formação oferecida aos estudantes”. Entre os princípios orientadores, garantia às instituições de ensino de “ampla liberdade na composição da carga horária a ser cumprida para a integralização dos currículos, assim como na especificação das unidades de estudos a serem ministradas”; bem como estímulo a “práticas de estudo independente, visando uma progressiva autonomia profissional e intelectual do aluno”; encorajamento do “reconhecimento de conhecimentos, habilidades e competências adquiridas fora do ambiente escolar” e o fortalecimento da “articulação da teoria com a prática, valorizando a pesquisa individual e coletiva, assim como os estágios e a participação em atividades de extensão”.

¹⁰ Sem prejuízo de outros componentes além da sala de aula, como práticas de pesquisa ou extensão, Atividades Complementares e Estágios operam, *geneticamente*, além da sala de aula.

autoridade acadêmica, quando muito, a verificação da pertinência da atividade para aproveitamento curricular¹¹.

Seis anos depois, a Resolução CNE/CES 2, de 18/06/2007¹², além de fixar a carga mínima total, estabeleceu, no Parágrafo único do Art. 1º, que “os estágios e atividades complementares dos cursos de graduação, bacharelados, na modalidade presencial, não deverão exceder a 20% (vinte por cento) da carga horária total do curso, salvo nos casos de determinações legais em contrário”.

Um mês depois, veio à luz a Resolução CNE/CES 3, de 2/07/2007, decorrente do Parecer CNE/CES 261/2006, que dispôs sobre “procedimentos a serem adotados quanto ao conceito de hora-aula”, a qual, além de deixar claro que a “carga horária mínima dos cursos superiores é mensurada em horas (60 minutos), de atividades acadêmicas e de trabalho discente” (Art. 3º), trouxe importante contribuição, no Art. 2º, *litteris*:

Art. 2º Cabe às Instituições de Educação Superior, respeitado o mínimo dos duzentos dias letivos de trabalho acadêmico efetivo, **a definição da duração da atividade acadêmica ou do trabalho discente efetivo** que compreenderá:

I – **preleções e aulas expositivas;**

II – **atividades práticas** supervisionadas, **tais como** laboratórios, atividades em biblioteca, **iniciação científica, trabalhos** individuais e em grupo, práticas de ensino e outras atividades no caso das licenciaturas. (grifos nossos)

Nesta perspectiva, cabe às instituições definir, quais serão os componentes curriculares de cada curso e quantificar sua carga, inclusive além da sala de aula. Nos termos Parecer CNE/CES 261/2006, a carga horária total de um curso, “deduzida uma parcela de até 20% referente a estágios e atividades complementares” não precisa ser “integralizada exclusivamente em atividades teóricas em sala de aula”. Nestes termos, fica claro que Estágios e Atividades Complementares, com conceito próprio, não abarcam todas as possibilidades não presenciais do ensino presencial e, mais que isso, fica claro que essas outras possibilidades não presenciais estão fora do limite de 20%, podendo ser livremente definidas pela instituição¹³.

¹¹ Justo porque se trata da trajetória pessoal formativa do aluno, individualizada a partir de seus próprios interesses específicos, expressamente reconhecida como tal pela pertinência tangencial que guarda com seu curso.

¹² Decorrente do Parecer CNE/CES 8/2007, que dispôs sobre “carga horária mínima e procedimentos relativos à integralização e duração dos cursos de graduação, bacharelados, na modalidade presencial”,

¹³ Melhor seria que houvesse um acordo terminológico melhor entre Art. 2º da Resolução CNE/CES 3, de 2/07/2007 e o Parágrafo único do Art. 1º Resolução CNE/CES 2/2007 que fixou em 20% a carga de Estágio e Atividades Complementares, especialmente para deixar claro que a fixação de limite máximo de 20% de carga para Estágios e Atividades Complementares não significa que os outros 80% do curso devam restringir-se à atividades de sala de aula. Neste sentido importante resgatar que o Parecer CNE/CES 261/2006, homologado em 25/06/2007 que deu origem à própria Resolução CNE/CES 2/2007, considera equivocado o entendimento de que “o processo educacional se restringe ao ensino

A gama de outras atividades além da sala de aula é, num certo sentido, infinita, embora se deva ter claro a necessidade de supervisão, direção ou orientação docente, sem a qual passam a ser abarcadas pelo conceito de Atividades Complementares¹⁴.

Dentre as atividades curriculares além da sala de aula, é preciso destacar que muitas Diretrizes Curriculares fazem referência a um Trabalho (de conclusão) de Curso¹⁵. Nada impede, todavia, as instituições de criar outros componentes de natureza similar, atribuindo-lhe a devida carga, como poderia ser uma produção científica, artística ou tecnológica anual, sob a devida orientação de um professor. Nesse contexto, não se pode deixar de fazer referência à extensão, outro componente curricular além da sala de aula, que, mais do que opção, apresenta, desde 2001, obrigação de ser incluído, com percentual mínimo de 10%, em que pese a respectiva regulamentação, pelo CNE, tenha vindo somente em 2018¹⁶.

em sala de aula”. Esse fato é tratado como uma perspectiva “reducionista”, que conduziu “à ‘aulificação’ do saber, isto é, à mensuração do processo educacional em termos de carga horária despendida em sala de aula, por meio de atividades de preleção”, ressaltando que experiências internacionais “indicam a necessidade de se transferir o entendimento do processo educacional antes concentrado na ótica docente – ensino desenvolvido através de horas em sala de aula – para a do discente – carga de trabalho necessário para aquisição de saber”.

¹⁴ Esse, aliás, é um caminho interessante para compreensão desses componentes e sua distinção das Atividades Complementares: produção científica orientada; participação em projeto específico de extensão; leitura de obras; assistência de vídeos; elaboração artística ou técnica; solução de problemas; participação em eventos específicos; entre outras atividades sob a direção pedagógica docente podem ser utilizadas como componentes não presenciais de uma disciplina, integrando a respectiva carga-horária (utilizando-se a lógica de computar o efetivo trabalho discente). Boa parte dessas atividades (senão todas), todavia, se realizadas autonomamente, por interesse exclusivo do estudante, certamente podem ser computadas como Atividades Complementares.

¹⁵ Neste caso, tem-se um componente que envolve produção científica, que opera sob orientação de um professor e que certamente opera além da “sala de aula”, sem necessário vínculo com qualquer disciplina. Certamente não se confunde com Atividades Complementares, constituindo-se componente curricular autônomo, distinto dessas e também dos Estágios. Justo por isso certamente merece alocação de carga horária específica pelo imenso trabalho estudantil envolvido.

¹⁶ A lei 10.172/2001, que instituiu o PNE (2001-2011), ao tratar da EDUCAÇÃO SUPERIOR(4), incluiu, expressamente entre os respectivos “Objetivos e Metas” (4.3), mais precisamente no objetivo 23, o de “assegurar que, no mínimo, 10% do total de créditos exigidos para a graduação no ensino superior no País será reservado para a atuação dos alunos em ações extensionistas”. O mesmo objetivo, justo porque não atingido, foi repetido pela lei 13.005/2014, que instituiu o atual PNE (2014-2024). Em sua Meta 12, que tratava da elevação das taxas de matrícula, e da própria qualidade da educação superior, mais precisamente no item “12.7”, fixou o objetivo de “assegurar, no mínimo, 10% (dez por cento) do total de créditos curriculares exigidos para a graduação em programas e projetos de extensão universitária, orientando sua ação, prioritariamente, para áreas de grande pertinência social”. A meta, fixada e (re)fixada, a um passo de completar 18 anos, foi regulamentada, nos termos da Resolução CNE/CES 7/2018, de 18/12/2018, fundada no Parecer CNE/CES 608/2018, sendo estabelecido, pelo respectivo Art. 4º, que “As atividades de extensão devem compor, no mínimo, 10% (dez por cento) do total da carga horária curricular estudantil dos cursos de graduação, as quais deverão fazer parte da matriz curricular dos cursos”. Foi fixado, nos termos do respectivo Art. 19, ainda o prazo de até 3 (três) anos para sua implantação, pelas instituições de ensino superior, trazendo a expectativa de que 21 anos após sua fixação, a meta possa ser atingida.

Num certo sentido, é possível dizer que o CNE, embalado pelo PNE 2001-2011¹⁷, praticamente mandou às favas § 3º do Art.47, dando luz a um horizonte no qual nem alunos nem professores precisam ser sempre prisioneiros do espaço e do tempo da sala de aula, menos ainda das respectivas funções de ouvir e falar.

Trata-se um horizonte, que, como se viu aqui, a priori, não se confunde com Educação à Distância no ensino presencial, mas que eventualmente relacionar-se-á com a mesma. Para tanto, convém examiná-la, a partir de seus fundamentos.

3 A Educação à Distância no Ensino presencial

É preciso destacar inicialmente que Educação à Distância (EaD) constitui-se modalidade educacional específica que encontra fundamento no Art. 80 da Lei 9.394 (LDB) e cujo respectivo § 1º é expresso em determinar que se trata de modalidade educacional que só pode ser “oferecida por instituições especificamente credenciadas pela União”.

Como tal, a Educação à Distância (EaD) é regida atualmente pela Resolução CNE/CES 1/2016, decorrente do Parecer CNE/CES 564/2015 e pelo Decreto 9.057/2017 (que substituiu o Decreto 5.622/2005, que por sua vez substituíra o Decreto 2.494/1998, que regulara a matéria originalmente)¹⁸.

Desde o advento da atual LDB, em 1996, e até ano de 2001, é oportuno destacar que a EaD, como modalidade autônoma, pouco se desenvolveu.¹⁹ Assim, na virada do século, certamente seria estranho falar de EaD no ensino presencial, justo porque seria estranho falar da própria EaD, como tal.

¹⁷ O PNE 2001-2011, instituído pela lei 10.172/2001 tinha, como se viu, a meta explícita da flexibilidade curricular para o ensino superior. Provavelmente pela consecução do objetivo, ao longo do decênio, notadamente pela forma como o CNE tratou das questões, o atual PNE (2014-2024), lei 13.005/2014, não voltou a fixar essa meta.

¹⁸ Esse conjunto normativo que regula a EaD traz detalhes sobre o credenciamento, o qual deve se dar após criterioso processo administrativo, com necessidade de análise prévia, pelas autoridades educacionais, caso a caso, de cada pleito institucional de credenciamento. Oportuno ressaltar, outrossim, que as normas que regulam EaD não só admitem como determinam a realização de atividades presenciais, entre as quais a avaliação, práticas de laboratório e estágio. Nesta perspectiva, um curso EaD, no atual contexto normativo, não pode ser um curso integralmente à distância, requerendo, também, atividades necessariamente presenciais

¹⁹ As poucas experiências eram todas em instituições públicas e o total de alunos matriculados em cursos EaD no Brasil não chegava a seis mil, frente a mais de três milhões de matrículas no ensino presencial. Cursos em EaD eram menos de 0,2%.

Esse horizonte também começaria a mudar a partir da edição já referida da lei 10.172/2001, que aprovou o “Plano Nacional de Educação”(PNE). O PNE, ao tratar da “EDUCAÇÃO SUPERIOR”, incluiu, expressamente, entre os respectivos “Objetivos e Metas” (4.3), mais precisamente no objetivo “4”, estabelecer “um amplo sistema interativo de educação à distância, **utilizando-o, inclusive, para ampliar as possibilidades de atendimento nos cursos presenciais**, regulares ou de educação continuada (grifos nossos)”.

No mesmo compasso, o item 6, que trataria da “EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA E TECNOLOGIAS EDUCACIONAIS”, exatamente no item 6.2, que abrangia as respectivas “Diretrizes” constava expressamente a necessidade de “**ampliar o conceito de educação a distância para poder incorporar todas as possibilidades que as tecnologias de comunicação possam propiciar a todos os níveis e modalidades de educação**” Além disso, foi expressamente estabelecido que as “**tecnologias utilizadas na educação a distância não podem, entretanto, ficar restritas a esta finalidade**”, constituindo-se em “**instrumento de enorme potencial para o enriquecimento curricular e a melhoria da qualidade do ensino presencial**”(grifos nossos).

Assim, a integração de tecnologias de EaD ao ensino presencial decorreria, independentemente de outros fatores, de imperativo legal explícito, fora da própria LDB. Esse imperativo começaria a ser cumprido a partir da Portaria MEC 2.253/2001, de 18/10/2001 (assinada pelo Ministro Paulo Renato Souza, governo Fernando Henrique Cardoso).

Essa Portaria, certamente a mais limitante e cuidadosa sobre o tema²⁰, fundava-se explicitamente no Art. 81 da LDB, segundo o qual é “permitida a organização de cursos ou instituições de ensino experimentais, desde que obedecidas as disposições desta Lei”²¹.

²⁰ A Portaria autorizava que Universidades e Centros Universitários pudessem instituir, nos cursos reconhecidos, disciplinas “que, em seu todo ou em parte utilizem método não presencial”, abrangendo até 20% da carga horária do curso. A Portaria exigia a formalização da alteração no Projeto Pedagógico, e comunicação imediata ao MEC a respeito das mesmas, sendo expressamente prevista uma avaliação do MEC, da qual resultaria uma autorização para incorporação definitiva ao currículo ou determinação de interrupção da oferta. Havia dois cuidados interessantes: as avaliações deveriam ser presenciais a oferta das disciplinas não poderia encurtar o ano letivo de 200 dias. A oferta à distância, deveria, ainda, ser acompanhada da oferta de disciplina presencial idêntica, até que o curso tivesse renovação do reconhecimento. Outros tipos de instituições de ensino, como Faculdades isoladas, não poderiam sequer implementar a alteração sem autorização prévia do MEC.

²¹ Não há como deixar de ressaltar tratar-se de engenharia normativa sofisticada: a possibilidade de técnicas de EaD, no ensino presencial, não nascia fundada no Art. 80 da LDB, que trata da EaD, mas do Art. 81, que trata de cursos experimentais. Assim, a partir de 2001, o ensino presencial, passa a ter permitidas disciplinas experimentais com “método não presencial”, ainda sob forte controle estatal, mas com um limite percentual bem definido: 20% da carga horária total do curso. Para Fragale, “a portaria acabou criando um patamar numérico que, uma vez ultrapassado, transforma um curso presencial em não presencial, ou seja, à distância” (2003, p.20)

Segundo Pedro Demo, muitos iriam “dizer que esse artigo é mais sábio da lei exatamente porque permitiria na prática desconsiderá-la” (1997, p.26).

A Portaria MEC 2.253/2001, de 18/10/2001 foi revogada pela Portaria MEC 4.059, de 10/12/2004 (assinada pelo Ministro Tarso Genro, governo Lula) a qual, sob o mesmo fundamento (Art. 81 da LDB), autorizou, para os cursos reconhecidos, a oferta de disciplinas “que utilizem modalidade semipresencial”, com a carga limitada a 20% da carga total do curso. Observe-se que o experimento de 2001 não só teve suas possibilidades ampliadas²² como recebeu uma denominação específica: “modalidade semipresencial”, termo que era e é rigorosamente estranho à legislação relativa a EaD e ao próprio ensino presencial²³.

Importante ressaltar que esse experimento trazido pelas Portarias foi, como tal, validado pelo CNE, por meio do Parecer CNE/CES 281/2006²⁴. Se houvesse alguma dúvida quanto à possibilidade de introdução de componentes EaD no ensino presencial, o legítimo intérprete da LDB para o ensino superior, o CNE/CES não deixava dúvida: no exercício em que estava em jogo o contraponto do Art.47, § 3º com os Art. 80 e 81 da LDB, e o próprio PNE, embora sem citar nenhum deles, o CNE/CES considerou admissível a “modalidade dita semipresencial”,

Certamente pelo êxito que tenha alcançado nos 14 anos anteriores²⁵, à exemplo do que ocorreu com a meta da flexibilidade curricular, não se encontra entre as 14 metas do PNE

²² Foram mantidos dois cuidados anteriores: as avaliações deveriam ser presenciais e a oferta das disciplinas não poderia encurtar o ano letivo de 200 dias. Seriam necessários, além disso, encontros presenciais e atividades de tutoria (Art. 2º, Parágrafo único.). Foi mantida a obrigatoriedade alteração do Projeto Pedagógico e de comunicação ao MEC, mas deixou de haver a avaliação específica prévia por parte do mesmo, ficando a mesma incorporada aos procedimentos de renovação de reconhecimento. Não havia privilégio: toda e qualquer instituição de ensino superior, desde Faculdades isoladas até Universidades, poderiam exercer essa prerrogativa, ainda que limitada a seus cursos reconhecidos. Não havia mais obrigação de ofertar disciplina presencial em paralelo.

²³ Assim, seria possível falar em três modalidades de oferta de ensino fundadas na LDB: presencial (Art.47, § 3º); EaD (Art. 80) e; semipresencial(Art. 81), traduzindo-se esta última modalidade exatamente na possibilidade de agregar os 20% de atividades não presenciais aos cursos presenciais. Curiosamente o termo *ensino semipresencial* acabou se vulgarizando comercialmente, não para os cursos presenciais que obedeciam aos 20%, mas para os cursos EaD que continham aulas presenciais uma vez por semana.

²⁴ O Parecer CNE/CES 281/2006, homologado pelo Ministro da Educação em 09/07/2007, que tratava de consulta “sobre a oferta e equivalência de disciplinas à distância no ensino presencial”, feita pela Rede Brasileira de Ensino à Distância esclareceu que se tratava de oferta perfeitamente válida, desde que respeitado o limite “de 20% da carga horária total do curso”. Disse ainda que a sua “oferta prescinde de autorização própria, exigindo apenas a comunicação das modificações pertinentes nos projetos pedagógicos dos cursos à SESu/MEC.” reproduzindo, na resposta à consulta, o próprio texto da Portaria.

²⁵ Para se ter uma ideia do êxito das metas relativas a EaD do PNE anterior, basta verificar a verdadeira explosão da modalidade que se operou no período entre os dois PNEs: tomando-se os dados do Censo da Educação Superior disponíveis no INEP, no ano de 2001, ano de início da vigência do PNE anterior, observa-se um total de nacional de apenas 5.359 matrículas em cursos de graduação à distância, todos em instituições públicas, num contexto em que o Brasil apresentava outras 3.030.754 de matrículas em cursos de graduação presenciais (sendo 939.225 em instituições públicas e 2.091.529 em instituições privadas). Naquele contexto, 99,82% das matrículas no ensino superior era presencial e

seguinte, trazido pela lei 13.005/2014, nenhuma relativa à Educação à Distância, menos ainda sobre a incorporação das respectivas técnicas ao ensino presencial. Mas a EaD não foi de todo ignorada pelo mesmo²⁶.

Passados 12 anos, a Portaria MEC 4.059, de 10/12/2004 foi revogada pela Portaria MEC 1.134/2016, de 10/10/2016 (assinada pelo Ministro Mendonça Filho, governo Michel Temer), a qual, sob o mesmo fundamento (Art. 81 LDB), permitiu que todos os cursos superiores autorizados (não mais apenas os cursos reconhecidos) introduzissem “oferta de disciplinas na modalidade à distância” na respectiva organização pedagógica, mantidas as demais exigências²⁷, inclusive a limitação da carga a 20% do total do curso.²⁸.

100% da EaD era pública. Já no ano de 2014, ano de início da vigência do novo PNE, o Brasil apresentava 1.341.842 matrículas em cursos de graduação à distância (sendo 139.373 em instituições públicas e 1.202.469 em instituições privadas). No mesmo ano o Brasil apresentaria 6.486.171 matrículas em cursos de graduação presenciais (sendo 1.821.629 em instituições públicas e 4.664.542 em instituições privadas). Nesse contexto, 17,14% das matrículas no ensino superior era em cursos EaD e 89,61% da EaD era privada. Enquanto as vagas totais no Ensino superior haviam sido multiplicadas em pouco mais de 2,5 vezes, as vagas em cursos à distância haviam sido multiplicadas em mais de 250 vezes. Embora não existam estatísticas, no INEP, no período (nem hoje ainda), relativas ao percentual de carga à distância incorporado aos cursos presenciais, é possível inferir que a prática tenha sido significativa, especialmente no contexto privado; justamente porque as instituições que investiram no know-how para operar à distância, naturalmente devem ter procurado aproveitar ao máximo o respectivo investimento.

²⁶ O novo PNE, trazido pela lei 13.005/2014, em sua meta 12, que trata da expansão da matrícula no ensino superior, não deixou de tangenciar o tema em seus objetivos, como ocorre no objetivo 12.15, que trata de “institucionalizar programa de composição de acervo digital de referências bibliográficas e audiovisuais para os cursos de graduação” e no objetivo 12.20, que trata da ampliação do financiamento estudantil (FIES) para “estudantes regularmente matriculados em **cursos superiores presenciais ou a distância**, com avaliação positiva”. Faz o mesmo na meta 14, que trata da expansão da pós-graduação stricto sensu, referindo-se expressamente, no objetivo 14.4, à expansão da oferta de cursos de pós-graduação stricto sensu, “utilizando inclusive metodologias, recursos e tecnologias de educação a distância”, quiçá nos mesmos moldes em que o antigo PNE incitava o uso dessas tecnologias na graduação. Outrossim, no mesmo compasso preconizado para a graduação, o objetivo 14.7 trata da expansão “de acervo digital de referências bibliográficas para os cursos de pós-graduação”.

²⁷ Foram mantidos os quatro cuidados anteriores: as avaliações deveriam ser presenciais; a oferta das disciplinas não poderia encurtar o ano letivo de 200 dias; seriam necessários encontros presenciais e; seriam necessárias atividades de tutoria, atividades essas que, desta feita implicariam “na existência de profissionais da educação com formação na área do curso e qualificados em nível compatível ao previsto no projeto pedagógico” (Art. 2º, Parágrafo único). Foi mantida também a obrigatoriedade alteração do Projeto Pedagógico, mas não mais de comunicação ao MEC, mantendo-se a avaliação das mudanças incorporada aos procedimentos de reconhecimento e renovação de reconhecimento.

²⁸ Destaca-se aqui que o expediente antes denominado *modalidade semipresencial*, mas que já fora denominado *não presencial* (originalmente, na Portaria MEC 2.253/2001), sem quase nada mudar suas características, e ainda fundado no ensino experimental, passou a ser referido como “*modalidade à distância*”. Além disso, as suas possibilidades foram ampliadas: agora cursos ainda não reconhecidos, mas já autorizados, poderiam fazer a introdução de disciplinas *à distância* em seu currículo. Embora mudada a denominação, tratava-se do mesmo expediente já chancelado pelo CNE. Por outro lado, importante destacar aqui que nesse momento ainda não era tecnicamente possível a criação de qualquer curso com 20% das disciplinas na “*modalidade à distância*”, justo porque as normas autorizavam o expediente apenas para cursos “autorizados”.

A Portaria MEC 1.134/2016, de 10/10/2016, após dois anos de vida, foi revogada pela Portaria MEC 1.428/2018, de 28/12/2018 (assinada pelo Ministro Rossieli Soares e publicada em 31/12/2018, último dia do governo Michel Temer) a qual, ainda sob o fundamento do ensino experimental, autorizou as instituições que apresentassem pelo menos um curso superior reconhecido a introduzir “oferta de disciplinas na modalidade à distância” na organização pedagógica e curricular de seus cursos²⁹.

Por derradeiro, sobreveio a atualmente vigente Portaria MEC 1.117/2019, de 06/12/2019 (assinada pelo Ministro Abraham Weintraub, governo Bolsonaro) revogando, após um ano de vigência, a Portaria MEC 1.428/2018. A nova Portaria, entretanto, não mais estava escudada sob o fundamento do ensino experimental (Art. 81, LDB), mas do próprio Art. 80 da LDB, o qual estabelece que o “Poder Público incentivará o desenvolvimento e a veiculação de programas de ensino a distância, em todos os níveis e modalidades de ensino, e de educação continuada”.

Essa mudança de fundamentos preconiza um cenário no qual os “experimentos” de EaD no ensino presencial teriam sido pretensamente exitosos, justificando sua incorporação

²⁹ A Portaria MEC 1.428/2018, de 28/12/2018, publicada no apagar das luzes do governo Michel Temer trouxe consigo, além da consolidação das experiências anteriores, inclusive com a manutenção da denominação EaD, a clara intenção de premiar, com maiores prerrogativas neste campo, ainda considerado experimental, instituições com comprovado alto desempenho nos indicadores educacionais, mantendo um relativo cuidado com instituições cuja qualidade não era, por qualquer motivo, ainda aferível, inclusive proibindo-o para instituições novas, que demorariam alguns anos para ter qualquer de seus cursos reconhecido. Trouxe, no compasso da *maior-liberdade/maior-responsabilidade*, um aumento considerável quanto a carga a ser abrangida: 40%, simplesmente o dobro do até então autorizado. O percentual autorizado abrangeria, a princípio, 20% da carga total do curso. Todavia esse limite poderia ser ampliado para até 40% (salvo nas áreas da saúde e engenharias, para as quais a ampliação era proibida) contanto que a instituição apresentasse quatro indicadores concomitantes de qualidade e experiência: credenciamento institucional para EaD; pelo menos um curso reconhecido que opere em ambas modalidades (presencial e à distância) com conceito (CC) igual ou superior a 4 (quatro); conceito de curso (CC) igual ou superior a 4 (quatro) no curso objeto de ampliação de carga EaD e; inexistência em processo de supervisão em curso no MEC. Foram mantidas três exigências anteriores: as avaliações deveriam ser presenciais; a oferta das disciplinas não poderia encurtar o ano letivo de 200 dias e ; deveria haver mediação de tutores e profissionais da educação com formação na área do curso e qualificados em nível compatível ao previsto no projeto pedagógico do curso – PPC. Uma exigência anterior foi alterada: deixa de haver menção expressa à necessidade de encontros presenciais, restando em seu lugar a obrigação de que as atividades acadêmicas presenciais fossem realizadas exclusivamente na sede do curso. Uma importante exigência foi agregada: as atividades práticas deveriam ser presenciais, o que trouxe mais sintonia das “disciplinas em EaD”, com os “cursos em EaD”, visto que essa exigência, ao lado da necessidade de avaliações presenciais, sempre constou na respectiva regulamentação de EaD. Além disso, a norma requeria um grau sofisticado de informações: haveria necessidade de informação prévia aos estudantes, objetivamente identificada, inclusive nos processos seletivos, havendo ainda; necessidade de descrição, no plano de ensino da disciplina, das atividades realizadas a distância, juntamente com a carga horária definida para cada uma, com explicitação da forma de integralização da carga horária destinada às atividades on-line. Foi mantida a obrigatoriedade alteração do Projeto Pedagógico, mantendo-se a avaliação das mudanças incorporada aos procedimentos de reconhecimento e renovação de reconhecimento.

definitiva às práticas do ensino. De outra banda, dá luz a um cenário que Roberto Fragale considerava lamentável já não ter se desenhado desde 2001, quando o próprio PNE recomendava “a busca de uma clara articulação entre ensino presencial e não presencial” (FRAGALE, 2003, p.20).

Outrossim, a Portaria MEC 1.117/2019, também consolidando experiências anteriores³⁰, do ponto de vista dos cursos abrangidos, ampliou a extremos a experiência da EaD nos cursos presenciais: em 2001 eram apenas os cursos reconhecidos, a partir de 2016 os cursos autorizados, com um leve recuo em 2018, que exigira que a instituição tivesse pelo menos um curso reconhecido. Agora, em regra, todos os cursos, autorizados, reconhecidos e até mesmo os meramente propostos, antes mesmo de autorização, podem apresentar carga não presencial³¹, esta também ampliada, de forma genérica para o percentual de 40%³², tendo como única

³⁰ A Portaria MEC 1.117/2019, repete, com clareza e sensíveis aperfeiçoamentos, pelo menos cinco determinações anteriores: a de que a oferta das disciplinas com carga em EaD não possa encurtar o ano letivo de 200 dias (Art. 2º § 6º); a de que a realização de atividades acadêmicas presenciais seja feita exclusivamente na sede do curso (Art. 3º); a exigência de alteração no Projeto Pedagógico, (Art. 2º e Art. 4º, Parágrafo Único); as determinações relativas à necessidade de disponibilizar informação aos estudantes e no sistema MEC a respeito da opção pela inclusão do percentual não presencial (Art. 2º § 5º, Art. 4º, Art. 5º, Art. 6º); assim como a determinação de mediação do processo de ensino-aprendizagem por docentes, tutores e profissionais da educação com formação e qualificação em nível compatível com o previsto no PPC e no plano de ensino da disciplina, com métodos e práticas de ensino-aprendizagem que incorporem o uso integrado de Tecnologias de Informação e Comunicação - TIC (Art. 4º). Por outro lado, todavia, a Portaria não repete as exigências de que as avaliações devam ser presenciais, tampouco se pronuncia sobre as práticas de laboratórios. Se estaria a dispensar avaliações presenciais e permitir práticas à distância, ainda que isto não seja permitido nem nos cursos EaD? A resposta só pode ser negativa. Observe-se que o Art. 1º da Portaria, ao referir-se a “oferta de carga horária na modalidade de Ensino a Distância - EaD em cursos de graduação presenciais”, estabelece que a oferta deve se dar “com observância da legislação educacional em vigor”. Como o único dispositivo vigente sobre a tema é a própria Portaria, a referência à legislação só poderia à legislação de EaD, que exige avaliações e práticas de laboratório presenciais. De qualquer forma, trata-se de situação que uma redação mais clara e explícita ajudaria.

³¹ De qualquer forma, é criada uma amarra especial para a opção da utilização de carga à distância: a instituição, seja nos projetos de curso onde pleiteie autorização (Art. 7º), seja nos processos de reconhecimento ou renovação de reconhecimento de curso, (Art. 8º), deverá apresentar conceito igual ou superior a 3, concomitantemente, nos itens Metodologia; Atividades de tutoria; Ambiente Virtual de Aprendizagem - AVA; e Tecnologias de Informação e Comunicação – TIC, constantes nos instrumentais de avaliação. Essa ampliação opera em moldes similares aos de 2016, sem os recuos de 2018, com a recomendável possibilidade de permitir que os próprios projetos de autorização de curso já expressem a opção pela carga não presencial (evitando o já referido constrangimento do *duplo projeto*). Observa-se, por outro lado, uma outra opção para os fins colimados em 2018: a amarração em padrões de qualidade específicos, desta feita não mais em critérios gerais prévios de qualidade institucional, mas em padrões inerentes ao próprio curso, ditados pelos instrumentais de avaliação.

³² Há todavia uma ressalva quanto aos 40% atualmente permitidos - ela se encontra no § 3º do Art. 2º, in verbis: “§ 3º - As atividades extracurriculares que utilizarem metodologias EaD serão consideradas para fins de cômputo do limite de 40% de que trata o caput”. A técnica normativa é horrível: faz referência a atividades “extracurriculares”. Observe-se que toda atividade constante no currículo de um curso, seja atividade complementar, de estágio, prática, ou de laboratório, ou mesmo trabalho de conclusão é, necessariamente, “curricular”, justo porque faz parte do currículo. Se não fizesse parte do currículo, não seria, obviamente, atividade do curso. Se o a intenção fosse abranger esses componentes, melhor seria se a redação tivesse feito referência a “os demais componentes curriculares”, explicitando adequadamente o único sentido que o texto pode ter. Menos mal que a

exceção os cursos de medicina, proibidos de utilizar qualquer percentual em EaD por disposição expressa da norma (Art. 1º, Parágrafo único)³³.

Destaca-se, por derradeiro, que o CNE corroborou a validade desta Portaria, referindo-se expressamente “à possibilidade de cursos proverem 40% de seus conteúdos a distância, conforme dispõe a Portaria MEC nº 2.117/2019” no Parecer CNE/CES 5/2020.

Por tudo o que até aqui se demonstrou, não há dúvidas que, ao final de 2019, as normas educacionais vigentes relativizaram extremamente § 3º do Art. 47 da LDB.

Considerando o cumprimento regular dos padrões de qualidade, a partir desse contexto normativo, é perfeitamente possível conceber um curso presencial cujos momentos em que, fisicamente, se encontrem, alunos e professores, não ultrapasse 10% da carga³⁴. Tão somente por isso não será um curso melhor ou pior. O que definirá sua qualidade certamente está relacionado à forma como os componentes curriculares são articulados para garantir que os necessários saberes, habilidades, e competências sejam adquiridos pelos egressos, cujo perfil foi definido no Projeto Pedagógico. Não é uma questão de frequência. É de aprendizado.

4. A COVID-19 E SEUS REFLEXOS NORMATIVOS NO ENSINO SUPERIOR PRESENCIAL

A COVID-19 é uma doença viral que se manifestou inicial e provavelmente no final do segundo semestre de 2019 na China, na província de Wuhan, gerando, em 31/12/2019, a

Portaria, ainda que trate nomine equivocadamente os demais componentes curriculares, estabeleça que somente quando os mesmos “utilizarem metodologias EaD” devam ser computados no limite de 40%. Pior seria caso se referisse a “todos componentes curriculares além da sala de aula”, o que jogaria automaticamente os Estágios, as Atividades Complementares, a Extensão e os Trabalhos de Curso para o cômputo da EaD, o que levaria a um efeito contrário do pretendido pela norma. Esses componentes, como se viu, no item 2.1, não tem, a priori, a natureza de EaD, o que, todavia, não impede, de fato, que possam materializar-se no universo da EaD, se para tal configurados no Projeto Pedagógico, observados os limites legais.

³³ Por disposição inédita, os cursos de medicina passaram a ser simplesmente proibidos de utilizar carga em EaD, em qualquer percentual. Não deixa de ser um embaraço especial a esses cursos, os quais, bem ou mal, já poderiam ter incluído em seus projetos até 20% de carga não presencial desde 2001, podendo ter ampliado esta carga para 40%, conforme o desempenho institucional, em 2018. Certamente melhor seria deixar esse tipo de vedação às próprias DCNs do curso, o que já a própria norma remete, no § 2º do Art. 2º. Isso leva a muitas perguntas, para as quais não se pretende aqui as respostas: Por que apenas para a medicina a vedação? Teria sido especialmente ruim a experiência somente para a medicina? Seriam técnicas não recomendáveis de ensino para um médico, porque envolve vidas futuras? Também não seriam para engenheiros, cujas edificações também podem matar? Ou enfermagem? Ou psicologia? Por outro lado, sociologia ou ética, à distância, comprometeria a formação de um médico, mas não de um advogado ou de um engenheiro?

³⁴ Seguindo a lógica exposta em Birnfeld(2019, p.161), à guisa de exemplo, pode atribuir-se 15% da carga para extensão; 15% para produção científica; 10% para atividades complementares; 10% para estágio; e 40% para disciplinas teóricas na modalidade EaD; restando basicamente 10% para encontros presenciais, os quais sequer precisam ser necessariamente “aulas expositivas”.

notificação da China à Organização Mundial de Saúde, informando sobre casos de pneumonia de causa até então desconhecida, causa esta que seria esclarecida em 7 de janeiro de 2020, pelas próprias autoridades chinesas, as quais informaram ter identificado e isolado um novo tipo de coronavírus.³⁵ Até 11 de janeiro de 2020, eram computados oficialmente 40 casos de infecção, todos na China, e uma morte³⁶. Em função da rápida expansão, em 30/01/2020, quando o mundo contava 7.834 casos, abrangendo 19 países, e 170 mortes, todas na China, a OMS reconheceu Emergência de Saúde Pública de Importância internacional (ESPII).

O Brasil, em tempo recorde, aprovou, em 07/02/2020, a lei 13.979/2020, tratando especificamente de “medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus”³⁷

Em 11/03/2020, quando o mundo contava 124.101 casos e 4.583 mortes, abrangendo 114 países - e o Brasil registrava 34 casos e nenhuma morte - o Diretor-Geral da OMS caracterizou a COVID-19 como pandemia³⁸.

Certamente embalados pelo medo de que a pandemia viesse a se espalhar pelo país, em maior intensidade, na semana seguinte (15 a 21/03/2020), muitas instituições educacionais brasileiras passaram a suspender suas aulas. Além disso, várias autoridades públicas (governadores ou prefeitos) começaram a valer-se do Art. 3º da lei 13.979/2020 para determinar, em seus territórios, suspensões de atividades que pudessem resultar em aglomerações coletivas, entre elas, as aulas.

É nesse contexto que, em 01/04/2020, é assinada e publicada a Medida Provisória federal (MP) 934/2020, estabelecendo normas excepcionais sobre o ano letivo decorrentes das medidas para enfrentamento da situação de emergência de saúde pública de que trata a Lei nº 13.979. Essa norma dispensou, no ano letivo de 2020, a obrigatoriedade do cumprimento do

³⁵ Conforme <http://biblioteca.cofen.gov.br/novo-coronavirus/>

³⁶ Todos dados da OMS obtidos sobre a COVID-19 obtidos em <https://covid19.who.int/>

³⁷ No Brasil, não havia nenhum caso computado. Ainda assim, o Poder Executivo, em 04/02/2020, cinco dias após o reconhecimento da COVID como ESPII pela OMS, encaminhou ao Congresso Nacional o projeto de lei 23/2020, tratando especificamente de “medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus”, o qual, foi recebido e aprovado no mesmo dia na Câmara de Deputados, tendo sido remetido ao Senado Federal no dia seguinte (05/02/2020), no qual também foi também aprovado e já remetido à Presidência da República para sanção. A Presidência também precisou de apenas um dia para análise e sanção (06/02/2020), sendo que já no dia 07/02/2020 foi publicada no Diário Oficial e passou a ter vigência a lei resultante do projeto: a lei 13.979/ 2020, assinada pelo presidente Jair Messias Bolsonaro e pelos então Ministros Sérgio Moro (Justiça) e Luiz Henrique Mandetta (Saúde), dando a luz ao primeiro e principal marco regulatório sobre a COVID no Brasil.

³⁸ Em 31/07/2020, quando o presente texto foi fechado, o mundo contava 17.112.297 casos e 668.945 mortes, abrangendo 216 países. O Brasil registrava 2.552.265 casos e 90.134 mortes.

mínimo de dias letivos³⁹, até então fixado em 200 dias⁴⁰, além de permitir, no contexto, abreviar a duração dos cursos de Medicina, Farmácia, Enfermagem e Fisioterapia, reduzindo em 25% os respectivos estágios obrigatórios⁴¹.

Não se encontra, todavia, na Medida Provisória, qualquer dispositivo relativo à possibilidade de substituição das aulas presenciais por não presenciais, sendo mantidos intactos tanto o § 3º do Art. 47, da LDB, que estabelece ser “obrigatória a frequência de alunos e professores, salvo nos programas de educação a distância”, como o § 1º do Art. 80, para o qual a EaD “será oferecida por instituições especificamente credenciadas pela União”.

Assim, toda substituição de aulas presenciais por aulas não presenciais haveria de decorrer, em essência, de atos administrativos protagonizados pelo Ministério da Educação (MEC) e pelo Conselho Nacional da Educação (CNE), tendo-se claro que o dispositivo normativo então vigente, a Portaria MEC 1117/2019, que permitiria a utilização de 40% de EaD no ensino presencial, não poderia ser aplicada ao semestre em curso, exatamente por conta das exigências que a própria norma faz em relação à publicidade e informação prévia aos estudantes.

Quanto ao MEC, que começou a enfrentar a questão em 17/03/2020⁴², o dispositivo vigente é a Portaria MEC 544, de 16/06/2020, Publicada no D.O.U. em 17/06/2020, a qual

³⁹ Na prática suspendendo a vigência do caput do Art. 47 da LDB, para o a qual, "na educação superior, o ano letivo regular, independente do ano civil, tem, no mínimo, duzentos dias de trabalho acadêmico efetivo, excluído o tempo reservado aos exames finais, quando houver",

⁴⁰ Embora esse impacto não deixe de revelar-se significativo, à primeira vista, na própria Exposição de motivos da Medida Provisória, assinada pelo Ministro da Educação Weintraub e remetida integralmente ao Congresso Nacional, os argumentos revelam-se extremamente razoáveis, a começar pela percepção de que, no contexto de COVID-19, “um ano letivo de duzentos dias não poderia ser praticado”. Além disso, diz que é “importante observar que **o processo ensino aprendizagem não se desenvolve com base no número de dias letivos**, embora haja previsão legal neste sentido. **Na realidade, os alunos têm seus estudos organizados com base em horas aula**, assim como os salários dos professores são calculados também com base em horas aula (grifos nossos)”. Neste sentido, a exposição de motivos arremata, esclarecendo que, mais do que propriamente os dias letivos, a “hora aula é, portanto, a unidade que compõe a totalidade dos duzentos dias letivos exigíveis pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB)”. Justo por isso propôs justamente a flexibilização do calendário escolar, permitindo apenas alteração dos dias letivos, tendo clara a pretensão de “garantir que o conteúdo curricular seja ministrado aos estudantes de forma integral e com qualidade de ensino, mantendo as oitocentas horas anuais, que poderão ser distribuídas em menos de duzentos dias letivos de efetivo trabalho escolar, desde que esteja em conformidade com os dispositivos e com os normativos das autoridades do sistema de ensino estadual, municipal ou distrital”.

⁴¹ A diminuição de carga revela-se razoável, tanto porque esses cursos já operaram com carga mínima menor, tanto mais porque está em jogo a disponibilização urgente desses profissionais de saúde ao contexto emergencial.

⁴² A substituição das aulas presenciais por aulas em meios digitais foi regulada inicialmente por cinco sucessivas Portarias, cujo conteúdo foi se aperfeiçoando: Portaria MEC 343 de 17/03/2020 (D.O.U. de 18/03/2020); com validade de 30 dias, com aplicação restrita às disciplinas presenciais em andamento; Portaria MEC 345, de 19/03/2020 (D.O.U. de 19/03/2020), que alterou sensivelmente a anterior; Portaria MEC 395, de 15/04/2020, (D.O.U. de 16 /04/2020), que a prorrogou por mais 30 dias; Portaria MEC 473, de 12/05/2020, (D.O.U. de 13/05/2020), que a prorrogou por mais 30 dias e Portaria MEC

autorizou, em seus termos, todas instituições de ensino superior a substituir as aulas presenciais por aulas em meios digitais, até 31/12/2020.

Quanto ao CNE, destaca-se que seu Conselho Pleno, aprovou, em 28/4/2020 o Parecer 5/2020, dispondo sobre “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”, o qual foi parcialmente homologado por Despacho do Ministro da Educação, publicado no D.O.U. de 1º/6/2020⁴³.

Entre os vários efeitos do Parecer, como a legitimação da própria Portaria MEC 1117/2019, assim como a abertura de novos horizontes para a superação dos muros colocados entre o ensino presencial e a EaD, há que se destacar a explícita legitimação do conteúdo da Portaria MEC 343/2020, com redação alterada pela Portaria MEC 345/2020, que inaugurou a possibilidade do uso geral de técnicas de EaD em substituição ao ensino presencial, no contexto da COVID-19. Além disso, o referido Parecer induziu aperfeiçoamentos para o conteúdo do ato ministerial, os quais se materializaram na Portaria MEC 544/2020, que se consolidou como principal dispositivo vigente sobre o tema, nascendo já legitimado pelo próprio CNE.

544, de 16/06/2020, (D.O.U. de 17/06/2020), que, além de revogar as Portarias anteriores, aperfeiçoou derradeiramente a questão, estendendo até 31/12/2020 os prazos anteriores, com aplicação ampliada às disciplinas presenciais ministradas ao longo do ano – abrangendo assim tanto o primeiro como o segundo semestre letivos.

⁴³ Observe-se que a homologação só não recaiu sobre um único dos tópicos: o 2.16, que tratava de “avaliações e exame. Isso foi resolvido pelo Parecer CNE/CP 9/2020, aprovado em 09/06/2020, que tratou do “Reexame do Parecer CNE/CP 5/2020, que tratou da 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”, o qual foi homologado por Despacho do Ministro da Educação, publicado no D.O.U. de 09/07/2020. Tudo em tempo recorde.

Descontadas poucas ressalvas⁴⁴, e enfatizando a responsabilidade pedagógica institucional⁴⁵, a Portaria MEC 544/2020 permitiu substituir, por estratégias não presenciais⁴⁶, em todo ano letivo de 2020, todas atividades presenciais de todos os componentes curriculares⁴⁷, de todos os cursos superiores, os quais, ressalte-se, não cingem-se à graduação⁴⁸, nem à modalidade presencial⁴⁹.

⁴⁴ A norma faz, de fato, ressalvas específicas quanto a “práticas profissionais de estágios ou às práticas que exijam laboratórios especializados”, as quais devem “obedecer às Diretrizes Nacionais Curriculares aprovadas pelo Conselho Nacional de Educação - CNE, ficando vedada a substituição daqueles cursos que não estejam disciplinados pelo CNE” (§ 3º, Art. 1º), determinando ainda que essa substituição, quando houver, “deve constar de planos de trabalhos específicos, aprovados, no âmbito institucional, pelos colegiados de cursos e apensados ao projeto pedagógico do curso”(§ 4º, Art. 1º). Outrossim, o § 5º do mesmo Art. 1º, determina que, quanto aos cursos de Medicina, a substituição há de ser restringir “apenas às disciplinas teórico-cognitivas do primeiro ao quarto ano do curso e ao internato, conforme disciplinado pelo CNE”.

⁴⁵ O § 2º do Art. 1º da Portaria MEC 544/2020 é claro ao determinar que será “de responsabilidade das instituições a definição dos componentes curriculares que serão substituídos”. Não se trata de mera substituição, mas de substituição responsável, considerada em função dos objetivos do Projeto Pedagógico (PPC) de cada curso, do respectivo perfil de egresso, das habilidades e competências desejadas. A grande questão deixa de ser *¿o que substituir?*, mas fundamentalmente *¿o que substituir, mantendo a qualidade e eficácia do projeto pedagógico em função de seus objetivos?*. O mesmo § 2º agrega também o dever de “disponibilização de recursos aos alunos que permitam o acompanhamento das atividades letivas ofertadas, o que abriga um ainda amplo espectro de possibilidades, cujo mais usual certamente há de ser uma plataforma digital que permita ao aluno interagir no processo de ensino-aprendizagem, contendo um conjunto de informações disponíveis (textos, links, vídeos, áudios, etc.), assim como exercícios teóricos e/ou práticos interativos. Ressalta-se, de qualquer forma, que, na autonomia para substituir ou não substituir, de forma absoluta, as atividades presenciais, encontra-se a possibilidade da substituição parcial, que envolve, na prática, a adoção da opção pela substituição das atividades presenciais que a instituição considerar oportuna, reservando para encontros presenciais algumas atividades nas quais a instituição não veja eficiência pedagógica, se realizadas à distância ou para as quais não detenha as tecnologias necessárias para o bom desenvolvimento à distância ou mesmo, principalmente, para aquelas que se incluem nas já referidas exceções das possibilidades de substituição. De qualquer forma, substituição, total ou parcial, deve ser devidamente comunicada ao Ministério da Educação, sendo que a instituição não pode deixar de manter em seu acervo acadêmico permanente toda a documentação respectiva(conforme Decreto 9.235/2017, Art. 104 c/c A Portaria MEC 315/ 2018 c/c Portaria AN/MJ 92/ 2011). Esse dever de documentação é especialmente explicitado pelo § 4º do mesmo artigo, o qual especifica, além disso, a necessidade de “planos de trabalhos específicos, aprovados, no âmbito institucional, pelos colegiados de cursos e apensados ao projeto pedagógico do curso” para a substituição dos componentes práticos.

⁴⁶ O Art. 1º da norma inclui entre as estratégias não presenciais de substituição “atividades letivas que utilizem recursos educacionais digitais, tecnologias de informação e comunicação” ao lado de “outros meios convencionais”. Assim, não só tecnologias informatizadas, típicas da EaD, podem ser utilizadas, mas também outros meios distintos, como pode ser a remessa, física, de conteúdos e exercícios, nos moldes historicamente utilizados para os Regimes Escolares Domiciliares (RED).

⁴⁷ Incluindo Disciplinas, teóricas ou práticas; Atividades Complementares, Trabalhos de Curso; Práticas Profissionais; Práticas de Laboratório; Qualificações; Defesas de Teses ou Dissertações; etc.

⁴⁸ Abrangendo, ao teor do Art. 44 da LDB, cursos sequenciais; de graduação; de extensão e de pós-graduação, incluindo cursos de especialização; aperfeiçoamento; mestrado e doutorado.

⁴⁹ Por mais paradoxal que pareça, são abrangidos também os cursos na modalidade EaD, assim como as disciplinas em EaD dos cursos presenciais, ofertadas nos termos da Portaria MEC 2.117/2019. Observe-se que embora, à primeira vista, norma pareça dirigida a cursos presenciais porque refira-se a “aulas presenciais” ou “disciplinas presenciais”, não se pode olvidar que os próprios cursos EaD, assim como as disciplinas em EaD dos cursos presenciais podem eventualmente apresentar, conforme respectiva regulamentação, atividades presenciais, como avaliações, atividades práticas ou defesas de trabalhos em conformidade com os ditames do próprio Projeto Pedagógico dos respectivos cursos.

Não é possível aferir se a experiência é, do ponto de vista pedagógico efetivamente exitosa, tanto quanto não é possível aferir se o próprio ensino superior como um todo, nos estritos limites de *presencialidade*, seja, por isso, pedagogicamente mais qualificado. Ninguém tem dados para isso, nem se tem aqui essa pretensão. Mas certamente é possível afirmar que, tanto do ponto de vista normativo, como do ponto de vista operacional, efetivamente o ano de 2020 é o ponto culminante (ainda que forçado pela contingência da COVID-19) de um contexto em que se percebe o efetivo esgotamento do paradigma da supervalorização da presença física em sala de aula, no plano normativo e prático.

5. HORIZONTES PARA O ENSINO TRANSPRESENCIAL

A experiência da exigência obrigatória de frequência, mormente associada à presença física, como critério geral balizador de todo ensino superior brasileiro, inaugurada pela primeira LDB, já conta com praticamente sessenta anos. Sua origem, certamente, não derivou apenas de uma convicção pedagógica. Interesses relacionados ao maior controle estatal, à maior padronização do próprio sistema de ensino, assim como variados interesses econômicos, embalados por uma pretensão de moralidade e de proporcionalidade dos esforços para acesso às profissões certamente estiveram – e estão - em jogo.

Outrossim, as experiências antecedentes, de frequência livre ou mesmo o acesso direto aos exames das disciplinas, sem frequência ou mesmo matrícula, que foram consideradas negativas, eram baseadas essencialmente na perspectiva de um estudante absolutamente fora processo de ensino-aprendizagem capitaneado pelas instituições de ensino. Um contexto de um aluno completamente à margem do ensino institucional. Algo em nada comparável com o ensino à distância dos tempos atuais, o qual, mesmo à distância, não deixa de ser ensino.

Justo por isso não faz sentido colocar em pólos opostos ensino à distância e frequência, como fez o texto da atual LDB, no § 3º do Art. 47. O oposto de frequência é ausência. É o ensino sem a presença do aluno, o qual, sem a sala de aula e sem o contato com professor, vive

Nesta perspectiva, dado o espírito da norma e o próprio contexto, há que se ter claro que eventuais atividades presenciais, que de fato possam estar previstas em disciplinas que utilizam a modalidade EaD, também se encontram abrangidas pela permissão de substituição trazida pela Portaria MEC 544/2020, tanto porque a norma não ressalva expressa quanto a isso, tanto mais porque não poderiam operar se não fosse assim.

livre, leve e solto, alimentando seu aprendizado da mais pura e intensa proatividade, como de fato já foi possível.

Em todas as experiências atuais de EaD é justamente o contrário que se observa: sua característica principal é justamente o controle pedagógico de cada uma das atividades realizadas pelo estudante. Ao mesmo tempo em que a EaD valoriza a proatividade do estudante – e isso é da sua essência – por outro lado mantém a mesma sob rédea curta, direcionada sempre ao atendimento de cada um dos desafios do cronograma institucional. Nesse sentido, muitas vezes a EaD poderá apresentar-se com maior controle pedagógico que o próprio ensino presencial, onde muitas vezes o acompanhamento se resume a duas provas.

Assim, pensar em ensino *transpresencial*, longe de pensar em ensino sem frequência, implica em conceber um ensino que transcenda os paradigmas historicamente associados à frequência. Embora não se tenha a pretensão de um conceito acabado, há alguns poucos passos que podem ser delineados.

O primeiro passo envolve superar a perspectiva de que a presença deva necessariamente ser sempre física⁵⁰, enlatada em uma sala, num único tempo, num único espaço, como se fora dali, ou longe daquele professor, não houvesse saber.

O segundo passo envolve superar a centralidade da própria presença física, e do próprio encontro físico com o professor, como principal momento de aprendizado. Isso não significa abolir a necessidade de presença – e menos ainda de encontros entre alunos de professores – mas de colocar a presença física no seu devido lugar: o de um acessório tão importante quanto os demais que devem integrar o Projeto Pedagógico, muitos deles focados exatamente desenvolver a necessária proatividade do estudante, a qual certamente ele não exercita com eficácia apenas ouvindo o professor num único espaço-tempo.

Isso leva à necessidade de olhar a frequência com olhos do século XXI, no qual as próprias relações sociais, inclusive de trabalho, muitas vezes chegam a dispensar encontros físicos. Implica na própria ruptura dos muros e fronteiras entre ensino presencial e EaD, num horizonte onde a frequência, mais que presença física, seja um efetivo indicador de real acompanhamento e participação no processo de ensino-aprendizagem.

Assim, se concebe o ensino *transpresencial* não como um ensino de frequência livre, mas simplesmente como um modo de aprendizagem que deixa de exigir a presença física em

⁵⁰ Não deixa de ser sintomático que algumas instituições, como UFRGS e FURG ao retomarem as aulas, em formatos não presenciais, em tempos de COVID-19, fizeram questão de assinalar que “não seria cobrada frequência” dos estudantes, como se a mesma não pudesse ser aferida pela participação do aluno nas atividades à distância, talvez inspiradas pela infeliz dicotomia do § 3º do Art. 47 da LDB, na qual a EaD é a verdadeira antítese da frequência.

sala de aula quando outra estratégia de ensino-aprendizagem puder ser mais útil e eficiente, inclusive em termos de meio ambiente e aproveitamento do tempo de cada um. Mas não dispensa o encontro presencial, físico, quando tal se faça necessário. Envolve, em essência, combinar o que há de melhor no ensino presencial, com o que há de melhor na EaD, algo que certamente o ano de 2020 terá levado alunos e professores a refletir.

Mais do que uma reflexão, é preciso ter claro que as bases para uma concepção de um ensino superior *transpresencial* já se encontram assentadas normativamente⁵¹ - e estão na ordem do dia (ou do ano). Não se pode dizer que seja, já, uma realidade consolidada, nem mesmo para o contexto do ensino substitutivo emergencial relativo à COVID-19, até porque seu caráter provisório não ajuda muito. Mas certamente esse contexto, especialmente em sua parte exitosa, em diferentes sentidos, constitui a base material que levará a uma demanda cada vez maior pela superação das fronteiras entre o ensino presencial e a EaD.

CONCLUSÃO

O presente estudo iniciou com o enfrentamento da questão da exigibilidade da frequência no superior presencial, examinando especialmente o § 3º do Art.47 da Lei 9.394/1996 (LDB). A seguir, demonstrou-se, na sequência, que o referido dispositivo vem sendo, desde 2001, profundamente relativizado, tanto a partir da consideração de componentes curriculares do ensino presencial nos quais é dispensada a presença concomitante de alunos e

⁵¹Bases, que como se viu, iniciadas 2001 quando o CNE começou a assentar a possibilidade de componentes curriculares sem a presença concomitante de alunos e professores em sala de aula, materializados, “para além da sala de aula”, tanto nas atividades complementares, como nos estágios supervisionados (ainda que limitados mais tarde, em regra geral, à carga total máxima de 20%), mas que também podem se expressar como extensão (cujo percentual mínimo há de ser 10%); pesquisa (entre as quais, mas não somente, o TCC); ou mesmo exercícios, individuais ou coletivos, teóricos ou práticos. Também, como se viu, desde 2001 é realidade a possibilidade de EaD nos cursos presenciais, dando cumprimento ao PNE respectivo, inicialmente abrangendo até 20% da carga de cada curso e atualmente até 40% da mesma, destacando-se que, em regra, nada proíbe que se configure um curso presencial onde 40% das aulas, teóricas, sejam em EaD e os 60% restantes da carga de trabalho do estudante se materializem em componentes curriculares fora da sala de aula. Isso sem recorrer nenhuma norma relativa à COVID-19, observando-se, sempre, os Pareceres do CNE, desde 2001 até o próprio ano de 2020, os quais, como se viu, mais do que legitimarem o ensino substitutivo emergencial de 2020 dispensando em regra a presença física, sinalizaram claramente os horizontes, “para além da sala de aula” (2001) colocando na ordem do dia “reinterpretar os limites de aulas e outras atividades acadêmicas que podem ser ofertadas a distância”(2020), permitindo “criar condições para realização de atividades pedagógicas não presenciais de forma mais abrangente a cursos que ainda não se organizaram na modalidade a distância”(2020).

professores; como a partir das crescentes possibilidades de introdução de componentes curriculares à Educação à Distância (EaD) no próprio Ensino presencial.

A seguir, examinou os reflexos normativos no Ensino superior presencial relativos à pandemia de COVID-19 no Brasil, trazendo um panorama geral da sobre o tema e os protagonismos do CNE e do MEC.

Por derradeiro, resgatando-se as sucessivas aberturas normativas para as possibilidades de atividades curriculares sem presença concomitante de alunos e professores, que certamente tiveram seu ponto culminante, do ponto de vista normativo e prático, vivido no ano de 2020, demonstrou-se que o ensino superior brasileiro já apresenta bases para caminhar para a superação do paradigma da supervalorização da presença física, inclusive e especialmente para além do contexto da emergência da COVID-19, dando luz às bases para um ensino concebido como *transpresencial*.

Nesta perspectiva, restou comprovada a hipótese que norteou o presente estudo, qual seja a de que, a partir da vigência da LDB, paulatinamente, foram sendo assentadas bases normativas que permitiram relativizar, inclusive a extremos, o disposto no § 3º do Art. 47 da LDB, abrindo as portas, não só para que, em 2020, no contexto da emergência, o ensino superior presencial pudesse seguir seu curso dispensando, em regra, o encontro presencial entre estudantes e professores, mas também, para, inclusive a partir da própria experiência de 2020, caminhar para a superação do próprio paradigma da supervalorização da presença física, além do contexto da emergência da COVID-19.

Essa superação trouxe consigo o assentamento das bases necessárias para um novo horizonte, que se denominou de ensino *transpresencial*, o qual não se pode dizer que seja, já, uma realidade consolidada, mas do qual é possível entrever os primeiros horizontes, entre os quais:

- a) a superação da perspectiva de que a presença deva necessariamente ser sempre física enlatada em uma sala, num único tempo, num único espaço;
- b) a superação da centralidade da própria presença física, e do próprio encontro físico com o professor, como principal momento de aprendizado;
- c) a superação dos muros entre educação presencial e à distância.

REFERÊNCIAS

BASTOS, Aurélio Wander Bastos. **O Ensino Jurídico no Brasil**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1998.

BIRNFELD, Carlos André. **Manual prático dos critérios de avaliação da qualidade dos cursos jurídicos**. Pelotas: Delfos, 2001.

BIRNFELD, Carlos André. A evolução da formação prática dos cursos jurídicos de graduação em Direito no Brasil em 190 anos de ensino jurídico. In: Petry, Alexandre Torres et alli. (Org.). **Ensino Jurídico no Brasil: 190 anos de história e desafios**. 1ed. Porto Alegre: OAB/RS, 2017, p. 271-314.

BIRNFELD, Carlos André. Os diferentes tipos de componentes curriculares e as distintas possibilidades de configuração de sua carga de trabalho nos cursos de Direito brasileiros: mutações entre 1827 e 2018. In Rodrigues, Horácio Vanderlei (org) et al. **Educação Jurídica no Século XXI: novas diretrizes curriculares nacionais do curso de direito – limites e possibilidades**. Florianópolis: Habitus, 2019, p.119-162

DEMO, Pedro. **A nova LDB – ranços e avanços**. Campinas: Papirus,1997.

FRAGALE FILHO, Roberto (org). **Educação a Distância – análise dos parâmetros legais e normativos**. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

LIVRO do Centenário dos Cursos Jurídicos no Brasil – 1827-1927. Porto Alegre: Livraria Americana, 1927.

MELO NETO, José Francisco de. **Universidade no Brasil: o embate de projetos**. Revista Temas em Educação - N.7/8, João Pessoa - PB, v. 1, n.7/8, p. 241-268

MELO, Luiz José de Carvalho. Visconde de Cachoeira. **Estatutos dos cursos^[1] jurídicos**. Rio de Janeiro: Instituto dos Advogados Brasileiros,1977. p.11-16.)

NOGUEIRA, André Magalhães; NUNES, Edson; BARROSO, Maria Helena. **Mensuração dos Conteúdos Acadêmicos da Educação Superior**. Documento de Trabalho n°. 42. Observatório Universitário. Rio de Janeiro: Abril. 2005. Disponível em http://www.observatoriouniversitario.org.br/documentos_de_trabalho/documentos_de_trabalho_42.pdf. Acesso 08.03.2019

TEIXEIRA, Anísio. **Lei e tradição**. Boletim Informativo CAPES. Rio de Janeiro, n.54, maio 1957. p.1-3. In <http://www.bvanisioteixeira.ufba.br/index.htm>