

## **Apontamentos sobre a implementação do ensino a distância no contexto de pandemia do novo coronavírus**

O objetivo deste texto é fazer alguns apontamentos a respeito do ensino a distância no Brasil, a partir de documentos oficiais que regulamentam essa prática, e discutir essa modalidade no contexto de calamidade pública em função da pandemia no novo coronavírus – COVID-19 –, utilizando como base as orientações contidas na proposta de parecer do Conselho Nacional de Educação. Com o avanço do vírus e a suspensão das atividades escolares, uma das soluções apontadas para não interromper o processo de aprendizagem dos estudantes foi a substituição, em caráter excepcional, das atividades presenciais pelo ensino a distância, gerando uma discussão entre os profissionais de educação, estudantes e familiares, sobre a viabilidade de implementação dessa modalidade em uma realidade como a brasileira, marcada por desigualdades regionais e de renda.

Até a década de 1990, a modalidade de ensino a distância era utilizada como uma forma de complementação dos estudos e em cursos profissionalizantes. Nesse período, todavia, especialmente com o uso da internet, essa modalidade passou a ser implementada com novas formas e novos usos. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB nº 9.394/96), foi um marco regulatório do ensino a distância, e lá está previsto que o poder público irá incentivar o seu desenvolvimento em todas as etapas e modalidades de ensino (artigo 80),

Dois aspectos merecem destaque na expansão do ensino a distância no Brasil. Em primeiro lugar, existe uma dificuldade em definir de maneira clara o conceito adotado pelo poder público quando se refere ao ensino a distância. Desde a promulgação da LDB e dos primeiros decretos que regulamentaram essa modalidade de ensino, as definições foram sendo alteradas até chegar à forma como se encontra no decreto nº 9.057, de 25 de maio de 2017, art. 1º:

Para os fins deste Decreto, considera-se educação a distância a modalidade educacional na qual a mediação didático-pedagógica nos processos de ensino e aprendizagem ocorra com a utilização de meios e tecnologias de informação e comunicação, com pessoal qualificado, com políticas de acesso, com acompanhamento e avaliação compatíveis, entre outros, e desenvolva atividades educativas por estudantes e profissionais da educação que estejam em lugares e tempos diversos.

Existe uma ênfase no aspecto técnico nessa modalidade, a partir da mediação das tecnologias de informação e comunicação, desconsiderando, muitas vezes, questões de ordem pedagógica e da organização do trabalho dos professores. Outro elemento que merece destaque é o fato de o ensino a distância valorizar um processo de “autoaprendizagem” bastante em voga na concepção dos setores de educação mais liberais que estimulam um cenário em que os alunos devem “aprender a aprender”, relegando um papel secundário aos professores no processo de ensino-aprendizagem.

Em segundo lugar, o ensino a distância emerge no contexto de políticas públicas no campo da educação voltadas para a ampliação do quadro de matrículas, especialmente no ensino superior, com custos reduzidos. Sob a justificativa de democratização do acesso à educação para os segmentos mais pauperizados da população, as reformas na educação superior, a partir do início dos anos 2000, foram iniciativas que estavam em consonância com os ditames de organismos internacionais que pregavam uma “modernização” do campo educacional com a mediação das tecnologias de informação e comunicação, a despeito das desigualdades entre os países.

Ao propor a associação entre a expansão do ensino a distância e ampliação das vagas no ensino superior, a ideia não é desqualificar medidas que tentam incluir setores que usualmente não têm acesso à universidade. Ao contrário, o objetivo aqui é evidenciar que as políticas de estímulo ao ensino a distância – e outras como Prouni, e Fies – tiveram como consequência o desenvolvimento do ensino superior por meio do crescimento de instituições privadas de ensino, diminuindo o papel do Estado e dos recursos públicos no financiamento da educação que está previsto na Constituição Federal.

Vale lembrar que, nos últimos anos, a diminuição do papel do Estado nos recursos para uma educação pública e de qualidade se tornou evidente, como é possível ver com a Emenda Constitucional nº 95, conhecida como a “PEC do teto de gastos”, que congelou os gastos públicos em diversos setores por vinte anos, dentre os quais a educação. Mais recentemente, foi encaminhado para consulta pública o projeto de lei Future-se, que propõe uma gestão financeira das instituições federais de ensino por meio de fundos privados.

No que se refere ao ensino a distância, a portaria nº2.117 de 6 de dezembro de 2019, amplia a possibilidade de as instituições de ensino superior oferecerem até 40% da carga horária nessa modalidade em seus cursos de graduação presenciais. Chama a atenção nesse decreto a oferta de carga horária a distância com a ênfase da utilização de tecnologias de informação e comunicação, isto é, uma concepção tecnicista dessa modalidade de ensino. Cabe enfatizar as consequências no que se refere à desqualificação do trabalho docente, na medida em que o ensino a distância possibilita a contratação de tutores que recebem bolsas de estudo em detrimento da contratação de professores concursados ou em regime CLT.

Atualmente, em função do contexto de calamidade pública decorrente da pandemia da COVID-19, o governo editou a portaria nº 343, de 17 de março de 2020, autorizando a substituição, em caráter excepcional, das disciplinas presenciais por aulas que utilizem tecnologias de informação e comunicação, excetuando os cursos de medicina e práticas que envolvem estágio e laboratório.

Outra medida adotada pelo governo foi decretar a medida provisória nº 934, de 1º de abril de 2020, estabelecendo normas excepcionais para o cumprimento do ano letivo por meio da

flexibilização dos 200 dias letivos, desde que ficasse mantida a carga mínima estabelecida em cada modalidade de ensino. Na exposição de motivos apresentada pelo então ministro da educação, Abraham Weintraub, ele destaca que o processo de ensino-aprendizagem não é medido pelos dias letivos, e sim organizado com base em horas-aula.

De forma a orientar as novas práticas adotadas no contexto da pandemia, o Conselho Nacional de Educação lançou um documento, em 17 de abril de 2020, com uma proposta de parecer sobre a reorganização dos calendários escolares e realização de atividades pedagógicas durante a pandemia. Como justificativa para a proposição de atividades não presenciais na modalidade de ensino a distância, o documento destaca a dificuldade na reposição integral das aulas suspensas, a possibilidade de evasão escolar e retrocessos no processo de aprendizagem dos estudantes.

No documento, são apresentadas diversas justificativas para embasar o argumento de que a reposição da carga horária de forma presencial, após o fim do período de emergência, apresenta problemas. Dentre as justificativas, destacam-se os argumentos de que essa reposição inviabiliza o calendário escolar de 2021, traz perdas de conhecimentos adquiridos pelo estudante, além de acarretar em prejuízos financeiros e trabalhistas.

Cabe enfatizar nessas justificativas que, embora o documento esteja reiterando a flexibilização dos dias letivos, conforme a medida provisória nº 934, ele aponta a inviabilização do calendário escolar de 2021 como uma das razões que dificulta a reposição presencial das aulas. Na carta aberta de um coletivo de entidades do setor de educação do Piauí<sup>1</sup>, lançada em 23 de abril de 2020, o grupo ressalta que, em vez da substituição das aulas presenciais, seria possível suspender o período letivo durante a pandemia, e reorganizar a oferta educacional em ciclos, que está previsto no artigo 23 da LDB, envolvendo os anos de 2020 e 2021. Dessa forma, o ano letivo não precisaria coincidir com o ano civil. Ainda de acordo com o coletivo, para garantir o direito à educação e à vida de forma plena, a discussão sobre o calendário escolar deveria vir apenas com o fim do período de emergência.

Sobre a possibilidade de implementação do ensino a distância, a proposta de parecer menciona diversos documentos, como o decreto nº 9057/2017 e a resolução CNE/CES nº1/2016. O primeiro regulamenta o artigo 80 da LDB que trata do ensino a distância. Vale mencionar o artigo 2º desse documento que ressalta as condições de acessibilidade que devem ser asseguradas para se ofertar essa modalidade de ensino. Já a resolução versa sobre as diretrizes operacionais para a oferta de cursos a distância e credenciamento institucional. Sobre esse documento, o inciso 2 do artigo 1º merece ser transcrito na íntegra:

Para tanto, exige-se que haja uma prévia e rigorosa avaliação por parte dos órgãos próprios do sistema de ensino da Unidade da Federação de origem sobre os recursos tecnológicos

---

1 <http://www.anfope.org.br/wp-content/uploads/2020/04/Carta-Aberta-do-Piaui%CC%81-ao-CNE.pdf>

disponibilizados pela instituição de ensino que está pleiteando essa expansão, considerando a multiplicidade de plataformas, meios e mídias como do Ambiente Virtual de Aprendizagem (AVA), transmissão de aulas via satélite, internet, videoaulas, MOOCS, telefonia celular, redes sociais, aplicativos mobile learning, TV digital, rádio, impresso e outros que compõem o arsenal de Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC), que podem ser apropriadas e adequadas a diferentes modelos e formatos de mediação pedagógica, a fim de garantir que a mesma atenda plenamente a nova localidade em que pretende atuar, sendo capaz de viabilizar a transmissão e mediação de conteúdos pelos meios compatíveis com a realidade da região pretendida.

A menção a esses dois documentos na proposta de parecer tem o objetivo de embasar a implementação do ensino a distância no contexto da pandemia. Quando se analisa o decreto e a resolução, todavia, chama a atenção o fato de que devem ser resguardadas as condições para a oferta dessa modalidade de ensino, tanto no que se refere ao acesso aos meios que vão ser utilizados no processo de ensino-aprendizagem, como aos espaços em que o ensino a distância vai ser ofertado, respeitando as diferenças regionais. Nas situações em que as condições de acesso à atividades presenciais online não podem ser garantidas, existe uma grande chance que modalidade de ensino a distância reproduza desigualdades entre as regiões e de classe, e conseqüentemente entre os próprios estudantes. Na pesquisa TIC domicílios 2018<sup>2</sup>, foram apresentados dados que ilustram essas desigualdades: na classe C, 61% dos domicílios utilizam a internet apenas pelo celular, enquanto esse percentual nas classes D e E é de 85%, e na classe A é de 12%. Em relação à conexão, a maioria dos domicílios das classes D e E tem acesso à internet por meio da conexão móvel via modem ou chip 3G ou 4G. Além dessas dificuldades no acesso à internet, muitas famílias ainda enfrentam problemas básicos de moradia, como a ausência de saneamento básico e de água encanada, por exemplo, criando empecilhos para a existência de um ambiente de estudo ideal para os alunos.

Diante da dificuldade de acesso à internet que vários grupos sociais apresentam, na proposta de parecer são indicados outros instrumentos para desenvolvimento de atividades não presenciais sem a utilização das tecnologias de informação e comunicação, como a veiculação de programas de rádio e TV e material impresso. Para o cumprimento dessas atividades, é enfatizada a necessidade de orientar os estudantes para que planejem seus estudos, tendo como mediadores nesse processo seus familiares. A partir dessas orientações iniciais, que são apresentadas no documento, todas as etapas e modalidades de ensino são abordadas com indicações sobre possíveis procedimentos envolvendo as atividades não presenciais.

Sobre a possibilidade de videoaulas e de veiculação de programas de TV e de rádio, haveria uma demanda de organização dessas atividades que não são de simples e rápida realização. No caso das videoaulas, no documento é reforçado que eles podem variar de duração, dependendo da etapa de ensino, e não existiria a necessidade de conexão simultânea para que eles fossem visualizadas.

---

2 [http://data.cetic.br/cetic/explore?idPesquisa=TIC\\_DOM](http://data.cetic.br/cetic/explore?idPesquisa=TIC_DOM)

Considerando que a maioria da população tem acesso a internet pelo celular – de acordo com a PNAD/2017, 42,2% dos domicílios tem acesso a internet por microcomputador e 65,3% por outros meios, incluindo o celular –, e que os próprios alunos iriam acessar o conteúdo por esse meio, não custa lembrar que o ambiente escolar ainda tem sido refratário ao celular como um meio de desenvolver processos de ensino-aprendizagem. Como então, subitamente, adotar esse meio para estimular atividades de ensino a distância?

Outro aspecto importante é o papel da família como mediadora do processo de aprendizagem. Embora ela tenha de fato uma posição relevante nesse processo, em um contexto em que os alunos iriam desenvolver todas as atividades escolares na residência, como garantir que as famílias tenham de fato condições de exercer esse papel? Nesse momento da pandemia, muitos pais se encontram em regime de trabalho, na modalidade *home office* ou presencial. Fora de uma situação de excepcionalidade, a família fornece um suporte às atividades que são realizadas majoritariamente no ambiente escolar. O que o documento parece propor, todavia, é uma ampliação desse papel, desconsiderando que os pais possuem demandas do trabalho, das atividades domésticas e dos cuidados em geral com o bem-estar próprio e de seus filhos, e, além disso, muitos deles têm baixa escolaridade. A ideia de que eles poderiam atuar como mediadores principais da aprendizagem dos filhos poderia gerar uma sobrecarga de funções que não cabem inteiramente aos familiares, menosprezando, inclusive, o papel dos professores.

Considerando, portanto, as questões apresentadas na proposta de parecer do CNE e aquelas relativas à modalidade de ensino a distância, conclui-se que a substituição das aulas presenciais regulares por atividades não presenciais, que seriam contabilizadas como carga horária no ano letivo, não contribui para garantir as condições básicas da aprendizagem, para a diminuição da evasão e para a produção de uma situação de igualdade no acesso à educação. Dadas as desigualdades regionais e de renda da população brasileira, a introdução do ensino a distância, dispensando ou não as tecnologias de informação e comunicação, demandaria uma análise aprofundada das condições de acessibilidade dos instrumentos necessários a essa modalidade e o desenvolvimento de políticas públicas que garantam o acesso a internet, ao material didático e aos canais de rádio e TV, além de orientações adequadas de como utilizar esses recursos. A adoção apressada dessa modalidade sem essas medidas só aprofundaria uma desigualdade já existente no acesso à educação no Brasil<sup>3</sup>.

A modalidade de ensino a distância foi adotada em um período relativamente recente, especialmente no ensino superior. Embora ela esteja prevista na LDB, e regulamentada em

---

3 Sobre as dificuldades da implementação do ensino a distância no contexto da pandemia do novo Coronavírus, ver as seguintes matérias: <https://www1.folha.uol.com.br/paineldoleitor/2020/05/leitores-da-folha-relatam-aprendizados-e-dissabores-do-ensino-a-distancia.shtml>; <https://piaui.folha.uol.com.br/ensino-distancia-dificuldades-presenciais/>; <https://piaui.folha.uol.com.br/enem-voce-que-lute/>.

documentos oficiais, na prática a educação básica funciona majoritariamente por meio de atividades presenciais. Qual seria, portanto, o impacto do ensino a distância, no contexto de pandemia, em país, estudantes, professores e trabalhadores do setor de educação, cujo cotidiano sempre esteve atrelado a certos procedimentos didáticos e pedagógicos em aulas presenciais? Não se quer afirmar aqui que esses procedimentos não podem ser modificados, no entanto, essas transformações devem ser graduais e discutidas de forma ampla entre aqueles afetados por elas. É importante enfatizar também que ensino a distância não pressupõe apenas uma mudança nos meios utilizados no processo de ensino-aprendizagem, isto é, não se trata apenas da introdução da tecnologia como elemento mediador, mas essa modalidade impacta também no processo de socialização dos alunos que se dá, em parte, no ambiente escolar.

Uma hipótese para a adoção de medidas mais apressadas, como as que estão expostas na proposta de parecer, pode ser a tentativa de finalização do ano letivo ainda em 2020, considerando a flexibilização dos 200 dias letivos. Como há a preocupação expressa no documento de que a reposição presencial das aulas pode inviabilizar o calendário escolar de 2021, o ensino a distância atende à demanda de conclusão do ano letivo ainda em 2020 sem os ônus financeiros e trabalhistas que a sua extensão provocaria. Sobre isso, cabe a seguinte pergunta: por que a flexibilização dos dias letivos, mantendo a carga horária mínima prevista em cada etapa de ensino? Na exposição de motivos da medida provisória nº 934, de 1º de abril de 2020, Abraham Weintraub, afirma que a aprendizagem não pode ser medida por dias letivos. Ela pode ser medida então pela hora-aula? Como medir a aprendizagem, se é que isso é possível? Se o que interessa de fato é aprendizagem, por que não estender o ano letivo para 2021, após o período de emergência?

Criticar a proposta de que as atividades não presenciais entrem no cálculo da carga horária, não significa uma interrupção do processo de aprendizagem. Uma possibilidade é que as instituições de ensino, resguardadas a sua autonomia, e considerando que, muitas vezes, elas têm os melhores instrumentos para conhecer seus alunos e a realidade vivenciada por eles, chamem a comunidade escolar para discutir sobre atividades que podem ser desenvolvidas nesse período sem que elas sejam contabilizadas como carga horária. Após o período da pandemia, o calendário escolar e as melhores formas de reposição das aulas podem ser debatidos de maneira ampla e conjunta, respeitando concretamente às realidades locais.

Por fim, cabe questionar também em que medida a orientação para que se adotem atividades não presenciais, durante a pandemia, não faz parte de um pacote de políticas recentes que, conforme o exposto no início deste texto, vêm tentando expandir essa modalidade em todas as etapas de ensino. O projeto de lei Future-se, as políticas já em andamento – como o Prouni e Fies –, a expansão da oferta de carga horária a distância em 40% nos cursos de graduação presenciais, e a “PEC do teto de gastos”, já sinalizam para uma tentativa de redução de gastos públicos na área de

educação. A inclusão do ensino a distância na educação básica, em um período de excepcionalidade, sem a devida discussão e sem a participação mais ampla da sociedade, pode atender a interesses que nada têm relação com o processo de ensino-aprendizagem, e servir como justificativa para a manutenção dessa modalidade a longo prazo. Não custa lembrar que vários estados no Brasil firmaram uma parceria com o Google para utilizar as ferramentas dessa empresa – Google classroom – na implementação do ensino a distância. Existiria, portanto, uma possibilidade de expansão do mercado por meio da utilização de tecnologias de informação e comunicação no setor educacional, que não pode ser desprezada. O crescimento da oferta de matrículas em instituições privadas de ensino e das parcerias com empresas na oferta de conteúdo apostilado e padronizado e de ferramentas tecnológicas, por um lado, e as desigualdades no acesso à educação reproduzidas pelo ensino a distância, por outro, indicam a necessidade de se investigar a quem interessa o incentivo a essa modalidade.

Caso não haja uma discussão ampla, envolvendo alunos, familiares e trabalhadores do setor educação sobre o ensino a distância, corre-se o risco de medidas de exceção serem normalizadas. As consequências dessa normalização vão desde a corrosão do direito à educação até a precarização do trabalho docente. É preciso, portanto, estar atento ao discurso de que o ensino a distância é a única maneira de garantir uma “normalidade” no processo de aprendizagem em momentos de crise. Caberia, antes de mais nada, entender quais são as reais necessidades e demandas dos alunos nesse contexto, a partir das suas realidades, e pensar em maneiras mais criativas de manter o ensino ativo em tempos de pandemia.