

Orientação do Grupo de Apoio à Execução n. 21/2020

DIREITO À EDUCAÇÃO. SUSPENSÃO DAS ATIVIDADES ESCOLARES PRESENCIAIS. SITUAÇÃO DE EMERGÊNCIA EM SAÚDE. MEDIDAS PARA O ENFRENTAMENTO À COVID-19. DISPONIBILIZAÇÃO DE ATIVIDADES NÃO PRESENCIAIS. AUTONOMIA DOS SISTEMAS DE ENSINO. OBSERVÂNCIA DAS REGRAS GERAIS DO PARECER N. 5/2020 DO CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. GESTÃO DEMOCRÁTICA DO ENSINO. NECESSIDADE DE REORGANIZAÇÃO DO CALENDÁRIO ESCOLAR. CÔMPUTO DA CARGA HORÁRIA DO REGIME REMOTO COMO HORA AULA. OBSERVÂNCIA DOS OBJETIVOS DE APRENDIZAGEM. IMPORTÂNCIA DO ACOMPANHAMENTO E DA BUSCA ATIVA DOS ALUNOS NESSE PERÍODO DE SUSPENSÃO DAS AULAS. PLANEJAMENTO PARA O RETORNO, GRADUAL E SEGURO, DAS ATIVIDADES PRESENCIAIS. DECRETO N. 630/2020 DO GOVERNADOR DO ESTADO DE SANTA CATARINA. NECESSIDADE DA AVALIAÇÃO DOS CENÁRIOS DE SAÚDE E APRESENTAÇÃO DE PLANO DE AÇÃO AOS ÓRGÃOS DE CONTROLE. PREVISÃO DE PROMOÇÃO DE, NO MÍNIMO: ACOLHIDA INICIAL, AVALIAÇÃO DIAGNÓSTICA, BUSCA ATIVA, ATIVIDADES DE REFORÇO E REPOSIÇÃO, SISTEMATIZAÇÃO DAS ATIVIDADES NÃO PRESENCIAIS E MECANISMOS DE AVALIAÇÃO AO FINAL DO ANO LETIVO PARA EVITAR O INSUCESSO ESCOLAR. IMPORTÂNCIA DO ACOMPANHAMENTO DE TODO ESSE PROCESSO PELAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA.

1. Objeto do estudo técnico-jurídico

O presente estudo tem como objetivo apresentar informações relativas à área da educação básica no Estado de Santa Catarina no período da pandemia da COVID-19, especialmente no que tange à reorganização do calendário escolar, às possibilidades de se contabilizar as atividades do regime de ensino não presencial para o cumprimento da carga horária mínima anual de 800 horas e o

planejamento para o retorno das aulas presenciais a partir da publicação do Decreto n. 630, de 1º de junho de 2020, pelo Excelentíssimo Senhor Governador do Estado de Santa Catarina.

2. Contextualização

Nos últimos meses a nova forma de infecção respiratória causada pelo vírus *Sars-Cov-2* impôs a todos uma outra configuração como sociedade: as dinâmicas existentes foram adaptadas e foram necessárias respostas antecipadas a novos (e antigos) problemas.

A COVID-19, declarada pandemia pela Organização Mundial de Saúde em 11 de março deste ano, impôs e impõe a cada dia mudanças radicais no estilo de vida dos povos, nas relações de trabalho e, de forma bastante acentuada, também na educação, afetada pela suspensão das aulas presenciais a fim de evitar a proximidade com o outro, obrigando todos a superar conceitos, formatações e adaptar normas concebidas para outra conjuntura.

Nesse sentido, na esfera da educação, a interrupção abrupta das aulas presenciais – em todos os níveis – demandou dos sistemas e redes de ensino a execução de uma cadeia de exercícios remotos que busca manter os alunos e alunas em atividade escolar, de modo a minimizar os impactos na aprendizagem e manter o vínculo entre estudantes e instituição de ensino.

Contudo, desde a declaração da COVID-19 como pandemia, os estudos técnicos acerca do retorno das aulas demonstram a complexidade da matéria, uníssonos em um mesmo ponto: o da impossibilidade de que a retomada das aulas presenciais ocorra de maneira integral, com todos os alunos em sala de aula ao mesmo tempo, e, ainda, de que se retorne ao exato ponto onde se parou.

As alternativas apresentadas por especialistas da área da educação para a recomposição do período de suspensão das aulas presenciais são as mais variadas, deixando claro também que muitas vezes será necessária a adoção concomitante de instrumentos diferenciados para cumprimento da carga horária mínima de 800 horas anuais. Por essa razão, um planejamento da retomada das atividades que seja coerente, realista e exequível é de extrema importância, uma vez que construído de acordo com a realidade de cada localidade.

Como balizas norteadoras de referido planejamento, o Conselho Nacional de Educação (CNE), através de seu Conselho Pleno (CP), editou o Parecer n. 05/2020, aprovado em 28 de abril de 2020 e devidamente homologado pelo Ministério da Educação no último dia 29 de maio (com exceção do item 2.16, intitulado “sobre avaliações e exames no contexto da situação de pandemia”), que trata da “Reorganização do calendário escolar e da possibilidade do cômputo de atividades não presenciais para fins de cumprimento da carga horária mínima anual, em razão da pandemia da COVID-19”.

O presente estudo, então, se dedica a realizar uma leitura mais aproximada da realidade do Estado de Santa Catarina à luz do que propõe o parecer, o qual foi elaborado considerando diversas contribuições encaminhadas no bojo de uma consulta pública lançada pelo órgão colegiado federal.

A produção desta orientação não exclui a necessidade de leitura do parecer, fundamental para compreender os próximos passos a serem trilhados em cada localidade.

As referências ao documento do CNE serão indicadas neste estudo apenas como *parecer*, para evitar a repetição demasiada de seus itens identificadores; os demais documentos serão devidamente referenciados.

Esta Orientação Técnica, por fim, não deve ser compreendida como documento definitivo sobre a matéria, mas sim como um ponto de partida para qualificar as discussões locais e aprimorar a adequação daquilo que tem sido realizado nos 295 Municípios do Estado às contingências do respectivo sistema de ensino, registrando-se que novas orientações deste GT poderão ser emitidas para abordar novas normativas ou novas demandas que porventura surgirem.

3. Fundamentação técnico-jurídica

3.1 Os Sistemas de Ensino

A Lei n. 9.394/96, mais conhecida como Lei de Diretrizes e Bases da Educação, ou simplesmente LDB, ao organizar a Educação no Brasil, descentralizou sua oferta distribuindo as competências educacionais em sistemas.

Os sistemas relacionam-se com os entes federados, correspondendo assim ao sistema municipal, sistema estadual, sistema distrital e

GT - COVID

sistema federal de ensino, organizados em regime de colaboração (art. 8º). Diferentemente do que ocorre com o Sistema Único de Saúde (SUS) ou com o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), não há ainda no Brasil um Sistema Nacional de Educação, devendo prevalecer a regra da autonomia dos sistemas (art. 8, § 2º), razão pela qual, antes de qualquer providência, deve-se conhecer as regras estabelecidas por cada ente federado e a qual sistema pertencem as instituições de ensino eventualmente fiscalizadas pelo Ministério Público.

Nos sistemas estadual e municipais, a LDB determina que cada qual será composto das seguintes instituições e órgãos:

Art. 17. Os sistemas de ensino dos Estados e do Distrito Federal compreendem:

I - as instituições de ensino mantidas, respectivamente, pelo Poder Público estadual e pelo Distrito Federal;

II - as instituições de educação superior mantidas pelo Poder Público municipal;

III - as instituições de ensino fundamental e médio criadas e mantidas pela iniciativa privada;

IV - os órgãos de educação estaduais e do Distrito Federal, respectivamente. Parágrafo único. No Distrito Federal, as instituições de educação infantil, criadas e mantidas pela iniciativa privada, integram seu sistema de ensino.

Art. 18. Os sistemas municipais de ensino compreendem:

I - as instituições do ensino fundamental, médio e de educação infantil mantidas pelo Poder Público municipal;

II - as instituições de educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada;

III – os órgãos municipais de educação.

A Lei Complementar n. 170/98, que dispõe sobre o Sistema Estadual de Educação de Santa Catarina, apresenta sua composição no art. 11:

Art. 11. O Sistema Estadual de Educação compreende:

I - as instituições de educação, de todos os níveis e modalidades, criadas e mantidas pelo Poder Público estadual;

II - as instituições de educação superior criadas e mantidas pelo Poder Público municipal;

III - as instituições de ensino fundamental e médio criadas e mantidas pela iniciativa privada;

IV - a Secretaria de Estado responsável pela educação, órgão central do Sistema, e demais órgãos e entidades de educação integrantes da estrutura organizacional do Poder Executivo.

Parágrafo único. Haverá na estrutura do Poder Executivo um Conselho Estadual de Educação, com a organização, atribuições e composição previstas em lei.

Nota-se que a vinculação municipal da instituição não a torna

necessariamente subordinada ao sistema municipal, porquanto instituições de ensino superior municipais e escolas particulares que ofertam ensino fundamental e/ou médio constituem o plexo do sistema estadual.

Desse modo, normas baixadas pelo Conselho Estadual de Educação (órgão do sistema estadual) podem interferir de diferentes formas na educação do município, sendo importante operar as distinções definidas pelas leis instituidoras de cada sistema de ensino.

Quanto à divisão de competências, a educação básica pública será oferecida pelo Município e pelo Estado da seguinte forma:

Art. 10. Os Estados incumbir-se-ão de:

[...]

VI - assegurar o ensino fundamental e oferecer, com prioridade, o ensino médio a todos que o demandarem, respeitado o disposto no art. 38 desta Lei;

Art. 11. Os Municípios incumbir-se-ão de:

[...]

V - oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Ao transpor as obrigações dos entes para a oferta da educação básica pública e a composição dos sistemas de ensino, chega-se a uma obrigação mínima do Estado e dos Municípios: o primeiro, pelo Ensino Médio público (e subsidiariamente/eventualmente pelo Ensino Fundamental); o segundo, pela manutenção da oferta pública da Educação Infantil e, prioritariamente (em relação ao Estado), do Ensino Fundamental.

Assim, o sistema municipal é composto, de maneira geral e no que interessa para este estudo, do seguinte modo: 1) instituições de Educação Infantil (creches e pré-escolas) públicas municipais e privadas; e 2) instituições de Ensino Fundamental e Médio públicas *mantidas pelo município*.

No Estado, no âmbito da educação básica estão sujeitas ao sistema estadual: 1) as instituições de Ensino Fundamental e Médio privados; e 2) as instituições de Ensino Fundamental e Médio públicas *mantidas pelo poder público estadual*.

É importante destacar que, em Santa Catarina, há significativa parcela de participação do poder público estadual na oferta do ensino fundamental em unidades próprias, ou seja, instituições que apesar de ofertarem o ensino fundamental (obrigação original/primordial do Município) integram o sistema estadual de ensino (subordinadas, portanto, às regras do Conselho Estadual de Educação). Em 2019, a rede estadual atendeu 291.450 alunos do total de 865.262 estudantes do ensino fundamental (ou 33% de todas as matrículas), segundo dados do censo escolar de 2019 extraídos da Sinopse Estatística da Educação Básica do INEP.

Desse modo, mesmo que executem apenas o Ensino Fundamental, as atividades das escolas públicas estaduais são regulamentadas pelo Conselho Estadual de Educação. Por outro lado, escolas de Ensino Médio que sejam mantidas pelos Municípios (há poucas ainda em Santa Catarina), serão regulamentadas pelo Conselho Municipal de Educação.

Importa ainda consignar que há municípios catarinenses que não possuem sistema próprio, e por isso estão integralmente sujeitos ao sistema estadual. São eles: Águas Mornas, Anitápolis, Armazém, Benedito Novo, Bom Retiro, Leoberto Leal, Painel, Rio dos Cedros e São João do Itaperiú.

Os sistemas de ensino, portanto, apresentam estrutura de certa forma complexa, devendo-se apurar com cautela as responsabilidades e a legislação aplicável nos casos relacionados à política educacional que tramitam na Promotoria de Justiça.

3.2 Regulamentação

Conforme exposto no Parecer do CNE, a situação atualmente experimentada não encontra precedentes na história mundial do pós-guerra. O fechamento total de escolas motivado pela pandemia de COVID-19 em 150 países (do total de 193), segundo dados da Unesco¹ do dia 27/5/2020, impacta 68% do total de estudantes matriculados no mundo.

Especificamente em Santa Catarina, os painéis de dados alimentados pela Secretaria Estadual de Saúde demonstram que o número de casos de COVID-19 continua aumentando e – considerando-se as medidas de abertura de

¹Painel disponível em: <https://pt.unesco.org/covid19/educationresponse>

indústrias, comércios e serviços – assim tendem a se manter por um longo período.

Nessa seara, para a regulamentação das atividades educacionais no Estado e nos Municípios durante a pandemia de COVID-19, deve ser considerada a imprevisibilidade acerca do período necessário para a retomada segura das aulas presenciais, tanto para alunos quanto para professores e demais profissionais da área.

O grande desafio para o período é a elaboração de uma regulamentação que contemple atividades que objetivem não somente a aprendizagem, mas também a manutenção do vínculo entre alunos e instituições de ensino, de modo que sejam mitigados os efeitos do distanciamento físico e busquem minimizar as possíveis situações de evasão escolar.

Esse é o campo em que os Conselhos de Educação devem se destacar e ser valorizados.

Integrantes dos Sistemas de Educação, os Conselhos de Educação são órgãos colegiados que orientam a política educacional na estrutura a qual pertencem.

A colegialidade é característica distintiva dos conselhos sociais, que, ao comportar indicações da sociedade civil, coram a participação popular no planejamento de políticas públicas e na tomada de decisões pelo Poder Público.

Por isso, o Conselho Nacional de Educação (CNE) surge como grande referência para refletir e montar as bases para enfrentar a situação imposta, especialmente em razão de sua abrangência nacional e importância normativa atribuída pela LDB (art. 9º, §1º).

Criado pela Lei n. 9.131/95, que alterou a Lei n. 4.024/61, o CNE substituiu o Conselho Federal de Educação, e conta com as seguintes funções:

Art. 7º O Conselho Nacional de Educação, composto pelas Câmaras de Educação Básica e de Educação Superior, terá atribuições normativas, deliberativas e de assessoramento ao Ministro de Estado da Educação e do Desporto, de forma a assegurar a participação da sociedade no aperfeiçoamento da educação nacional.

§ 1º Ao Conselho Nacional de Educação, além de outras atribuições que lhe forem conferidas por lei, compete:

- a) subsidiar a elaboração e acompanhar a execução do Plano Nacional de Educação;
- b) manifestar-se sobre questões que abranjam mais de um nível ou modalidade de ensino;

GT - COVID

- c) assessorar o Ministério da Educação e do Desporto no diagnóstico dos problemas e deliberar sobre medidas para aperfeiçoar os sistemas de ensino, especialmente no que diz respeito à integração dos seus diferentes níveis e modalidades;
- d) emitir parecer sobre assuntos da área educacional, por iniciativa de seus conselheiros ou quando solicitado pelo Ministro de Estado da Educação e do Desporto;
- e) manter intercâmbio com os sistemas de ensino dos Estados e do Distrito Federal;
- f) analisar e emitir parecer sobre questões relativas à aplicação da legislação educacional, no que diz respeito à integração entre os diferentes níveis e modalidade de ensino;
- g) elaborar o seu regimento, a ser aprovado pelo Ministro de Estado da Educação e do Desporto.

Importa destacar que a normatividade das deliberações do CNE, quando homologadas pelo Ministério da Educação (MEC), determinada pelo art. 2º da Lei n. 9.131/95, sujeita todos os sistemas de educação, conforme também entendeu o Supremo Tribunal Federal por ocasião do julgamento conjunto da ADPF n. 292 e da ADC n. 17 no ano de 2018.

A ADPF especificamente pôs em xeque a constitucionalidade do corte etário promovido pelas Resoluções n. 1/2010 e 6/2010 da Câmara de Educação Básica do CNE, homologadas pelo MEC. Os pedidos foram julgados improcedentes pela maioria do Plenário do STF, seguindo o voto do relator, Ministro Luiz Fux, o qual embasou parte significativa de seu voto na competência do Poder Executivo para planejar as políticas educacionais dentro dos limites constitucionais por meio do CNE, sobretudo em razão da “expertise” do órgão colegiado e “da ampla participação técnica e social no processo de edição das resoluções, em respeito à gestão democrática do ensino público”².

O reconhecimento da constitucionalidade (e normatividade) das resoluções do CNE gerou grande repercussão nos estados e municípios, que passaram a adotar o corte etário na data de 31 de março em seus sistemas e assim universalizar os critérios para ingresso na pré-escola e ensino fundamental.

Por guardar função normativa, não há mais que discutir sobre a aplicabilidade ou não das deliberações do CNE aos sistemas subnacionais de ensino, exceto quando transbordar de sua competência para outros sistemas de ensino ou quando subtrair as funções do legislativo.

² Julgamento ainda sem acórdão. Trecho Segundo consta no Informativo 909, disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo909.htm>

Para além da normatividade das deliberações do CNE, dada a sua composição plural e representatividade no cenário educacional, seus posicionamentos encontram grande repercussão e adesão em todos os sistemas, por isso suas orientações e pareceres, ainda que em certas ocasiões não sejam vinculantes (especialmente enquanto não homologados pelo MEC – validações que podem levar meses), são uma importante fonte para educadores, gestores públicos e aplicadores do direito.

Na dimensão estadual, cumpre mencionar que a Resolução n. 9/2020 do Conselho Estadual de Educação de Santa Catarina (CEE/SC), que dispõe sobre o regime especial de atividades escolares não presenciais para fins de cumprimento do calendário letivo do ano de 2020, bem como seu posterior e complementar Parecer n. 179/2020, constituem marcos normativos que devem ser observados pelas instituições e órgãos sujeitos ao Sistema Estadual de Educação tanto para prevenção e combate ao novo coronavírus como para manter atividades pedagógicas remotas com os alunos.

No plano municipal, as normatizações complementares àquelas do CNE devem ser igualmente seguidas. É recomendável, todavia, conhecer primeiramente os limites legais do conselho municipal para determinar o alcance e sujeição de suas deliberações. Isso porque, na ausência de competência específica, o Poder Executivo municipal pode baixar normas complementares na área de educação, conforme art. 11, III, da LDB, o que pode ser efetivado de acordo com a realidade local (lei, decreto, portaria etc.) ou atribuindo poderes ao Conselho, providência que se apresenta mais adequada em homenagem ao princípio da gestão democrática do ensino.

Dito isso, havendo amparo legal, o órgão colegiado municipal de educação pode regulamentar regimes de atividades escolares não presenciais para os integrantes do sistema municipal de ensino, de forma a adequar a normatização nacional à sua realidade. Caso o poder regulamentar não seja atribuído, por lei, ao Conselho Municipal de Educação, cabe ao Poder Executivo Municipal ou encaminhar projeto de lei ao Poder Legislativo para a regulamentação das atividades não presenciais ou, ainda, instituir o regime remoto por meio de decreto ou outro instrumento normativo assemelhado.

Por fim, não se recomenda a mera “aprovação” ou “reprodução” das deliberações do CNE, ou até mesmo do CEE/SC, pelo Conselho Municipal de Educação ou pelo Poder Executivo Municipal, pois tais chancelas, a uma, olvidam a necessária discussão das particularidades do sistema e tendem a prejudicar a gestão democrática do ensino; a duas, porque o parecer tem caráter geral e visa atender a todas as realidades possíveis, como a educação superior, indígena, do campo, dentre outras, que podem não corresponder à realidade local, e, por fim, porque a resolução do CEE/SC foi elaborada com vistas ao sistema estadual.

Por isso, é importante que em vez da aprovação automática e incorporação de normas externas, o conselho municipal utilize-as como fundamento jurídico e técnico para adaptá-las à realidade local.

3.3 O regime de atividades pedagógicas não presenciais não se confunde com ensino a distância

O distanciamento social levou os sistemas de ensino a adotar novas metodologias de ensino para que os alunos tenham acesso aos conteúdos escolares fora do tradicional espaço da sala de aula. A mediação do processo de ensino-aprendizagem promovida pelo professor, em muitos casos, ficou restrita ou até mesmo impossível.

O CNE, em seu parecer, destaca a importância da aprendizagem:

A principal finalidade do processo educativo é o atendimento dos direitos e objetivos de aprendizagem previstos para cada etapa educacional que estão expressos por meio das competências previstas na BNCC e desdobradas nos currículos e propostas pedagógicas das instituições ou redes de ensino de educação básica ou pelas Diretrizes Curriculares Nacionais e currículos dos cursos das instituições de educação superior e de educação profissional e tecnológica.

O ponto chave ao se discutir a reorganização das atividades educacionais por conta da pandemia situa-se em como minimizar os impactos das medidas de isolamento social na aprendizagem dos estudantes, considerando a longa duração da suspensão das atividades educacionais de forma presencial nos ambientes escolares.

Cabe lembrar que a organização do calendário escolar se dá de maneira a serem alcançados os objetivos de aprendizagem propostos no currículo escolar para cada uma das séries/anos ofertados pelas instituições de ensino (p. 4).

Recentemente, no desejo de adequação às contingências, tem-se utilizado uma gama de expressões para configurar o ensino sem a mediação

presencial do professor, tais como ensino remoto, educação *online*, atividades não presenciais etc.

De acordo com o parecer do CNE:

O desenvolvimento do efetivo trabalho escolar por meio de atividades não presenciais é uma das alternativas para minimizar a reposição de carga horária presencial ao final da situação de emergência e permitir que os estudantes mantenham uma rotina básica de atividades escolares mesmo afastados da escola (p. 7).

Tais atividades não se confundem com o ensino a distância, na medida em que este é toda a forma de educação formal, com *currículo estruturado*, na qual as pessoas estão geograficamente dispersas e usam de alguma forma de tecnologia para sua formação e aprendizado. Assim, é através da educação a distância que algumas pessoas têm acesso a uma informação pensada e com *intencionalidade pedagógica*.

Antes da internet, mídias massivas já constituíam um modelo de educação a distância. Exemplo disso são os materiais impressos. As pessoas recebiam em suas residências apostilas e livros, com conteúdos e situações de aprendizagem para que pudessem se formar ou completar algum curso. Da mesma forma, a modalidade ocorria através de programas transmitidos via televisão, inseridos em um material educativo estruturado pedagogicamente para a promoção da aprendizagem.

Independentemente da tecnologia utilizada, a educação a distância é uma modalidade legítima com pensamento curricular, projeto político-pedagógico e instrumentos didáticos próprios. Além disso, as instituições de ensino que ofertam essa modalidade precisam estar credenciadas e autorizadas pelos conselhos de educação para funcionarem e contam, por via de regra, com momentos presenciais para avaliação da aprendizagem, traço que a torna inviável atualmente, pois violaria o distanciamento social que sustenta as práticas de mitigação de transmissão do coronavírus.

Por isso, apesar de legalmente previsto³, o ensino a distância infelizmente não é considerado uma alternativa praticável para combater as

3 O respaldo legal para o EaD se encontra na LDB, no artigo 32 (ensino fundamental), artigo 36 (ensino médio) e artigo 80 (para todas as modalidades de ensino). Não consta, da legislação, previsão para o uso da modalidade na educação infantil.

dificuldades pedagógicas ocasionadas pela pandemia.

Em contrapartida e para diferenciar as atividades agora realizadas da modalidade de “ensino a distância”, que possui rigoroso regramento próprio, o CNE utiliza a expressão “regime de ensino não presencial”, propondo:

[...] excepcionalmente, a adoção de atividades pedagógicas não presenciais a serem desenvolvidas com os os estudantes enquanto persistirem restrições sanitárias para presença completa dos estudantes nos ambientes escolares. Estas atividades podem ser mediadas ou não por tecnologias digitais de informação e comunicação, principalmente quando o uso destas tecnologias não for possível. (p. 8)

[...]

Cabe salientar que a realização das atividades pedagógicas não presenciais não se caracteriza pela mera substituição das aulas presenciais, mas sim pelo uso de práticas pedagógicas mediadas ou não por tecnologias digitais de informação e comunicação que possibilitem o desenvolvimento de objetivos de aprendizagem e habilidades previstas na BNCC, currículos e propostas pedagógicas passíveis de serem alcançados através destas práticas.

Assim sendo, as atividades pedagógicas não presenciais podem acontecer por meios digitais (videoaulas, conteúdos organizados em plataformas virtuais de ensino e aprendizagem, redes sociais, correio eletrônico, blogs, entre outros); por meio de programas de televisão ou rádio; pela adoção de material didático impresso com orientações pedagógicas distribuído aos alunos e seus pais ou responsáveis; e pela orientação de leituras, projetos, pesquisas, atividades e exercícios indicados nos materiais didáticos. A comunicação é essencial neste processo, assim como a elaboração de guias de orientação das rotinas de atividades educacionais não presenciais para orientar famílias e estudantes, sob a supervisão de professores e dirigentes escolares. (p. 8)

Não se trata, portanto, de uma transposição total do ensino presencial para a mediação tecnológica, mas uma forma de viabilizar atividades de cunho pedagógico às crianças e aos adolescentes, para que, durante o período de afastamento do regime presencial, continuem seu desenvolvimento cognitivo e que se evite a evasão escolar, ainda que a aprendizagem plena reste prejudicada.

Mostra-se importante enfatizar, como bem esclareceu o parecer, que as atividades não presenciais ora desenvolvidas não se propõem a substituir as aulas presenciais, ou seja, não se trata de apenas “transportar” a metodologia das aulas presenciais (com professor, quadro e giz, por um determinado período de tempo) para uma plataforma *online*, mas sim encontrar alternativas pedagógicas que busquem alcançar os objetivos de aprendizagem previstos na Base Nacional Comum Curricular (BNCC) e no próprio currículo e nas propostas pedagógicas da escola.

Cabe, todavia, ao respectivo sistema decidir a melhor forma de adequar seu calendário escolar e o peso das atividades pedagógicas não presenciais no cômputo da carga horária mínima do ano letivo.

3.4 Calendário escolar e carga horária mínima

3.4.1 Da competência para gestão do calendário escolar

Sem desconhecer o art. 23, §2º, da LDB ao definir que o calendário escolar deve se *adequar* às peculiaridades locais (sem reduzir o número de horas letivas previsto em lei), é preciso notar que os posicionamentos adotados pelo CNE também devem servir de parâmetro para os demais sistemas de ensino. Até porque o verbete *adequar* pressupõe a existência anterior de um marco referencial, como uma lei, norma constitucional, ou até mesmo deliberações colegiadas do CNE, o qual se amolda à situação em debate.

Portanto, dentro da sistemática adotada pela LDB ao conferir autonomia aos sistemas de ensino, deve-se levar em consideração para a situação excepcional ora enfrentada as balizas contidas no parecer do CNE, cabendo aos conselhos estaduais e municipais, no âmbito de seus sistemas, *adequar* as orientações para a realidade de Santa Catarina (e de seus municípios).

Os conselhos de educação são espaços que se destacam para abrigar as discussões acerca das adaptações necessárias ao calendário, inclusive para o formato de atividades durante a pandemia. É necessário reconhecer que a gestão democrática do ensino além de enriquecer o conteúdo das decisões: ela constrói importantes consensos na comunidade escolar, amplificando a adesão dos afetados pelas deliberações, já que representados no processo decisório; trata-se do espaço mais apropriado para manifestações de gestores, da comunidade escolar e da sociedade.

A Nota Técnica n. 8/2020, lançada no último dia 20 de maio pela Comissão Permanente de Educação (COPEDEC), do Grupo Nacional dos Direitos Humanos (GNDH), órgão integrante do Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais (CNPGE), aponta que:

Deve ainda ser assegurada a gestão democrática do ensino na construção colaborativa do novo calendário, mantido diálogo com gestores, profissionais

GT - COVID

da educação, comunidade escolar e todos os atores sociais envolvidos no processo educacional, de maneira que as decisões a serem tomadas em cada sistema de ensino contribuam decisivamente para minimizar os prejuízos decorrentes desta situação de pandemia, com impactos no calendário escolar e na vida de cada membro da comunidade escolar. A aprendizagem - considerando esta para além da mera transmissão ou domínio de conteúdos curriculares - deve ser a grande estrela desse calendário, possibilitado que as atividades desenvolvidas assegurem a ressignificação do aprendizado no contexto atual, oportunizando ainda a retomada presencial de todos os conhecimentos, habilidades e competências trabalhados na atividade não presencial e sempre que se detectar, ao longo do ano letivo, que um aluno não consolidou sua aprendizagem.

Deve-se ressaltar ademais que a gestão democrática do ensino, além representar diretriz do Plano Nacional de Educação, está materializada na Meta 19, com detalhamento nas estratégias seguintes:

Meta 19: assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto.

Estratégias

19.4) estimular, em todas as redes de educação básica, a constituição e o fortalecimento de grêmios estudantis e associações de pais, assegurando-se-lhes, inclusive, espaços adequados e condições de funcionamento nas escolas e fomentando a sua articulação orgânica com os conselhos escolares, por meio das respectivas representações;

19.5) estimular a constituição e o fortalecimento de conselhos escolares e conselhos municipais de educação, como instrumentos de participação e fiscalização na gestão escolar e educacional, inclusive por meio de programas de formação de conselheiros, assegurando-se condições de funcionamento autônomo;

19.6) estimular a participação e a consulta de profissionais da educação, alunos (as) e seus familiares na formulação dos projetos político-pedagógicos, currículos escolares, planos de gestão escolar e regimentos escolares, assegurando a participação dos pais na avaliação de docentes e gestores escolares;

19.7) favorecer processos de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira nos estabelecimentos de ensino;

A comunidade conhece a si própria; por isso, nada mais pertinente do que chamar seus representantes ao debate para adequar o calendário e as atividades pedagógicas para a realidade local.

Mais do que nunca este é um momento para junção de forças, de fortalecimento dos espaços de discussão (ainda que por videoconferência), para melhor compreender e aproveitar as potencialidades da comunidade e tornar a gestão mais participativa, eficiente e democrática.

Por isso recomenda-se que o Ministério Público, no intuito de privilegiar a gestão democrática do ensino, sempre que possível, especialmente para a organização do calendário escolar e também para a adoção do regime de ensino não presencial, incentive a tomada de decisões pela gestão educacional fundada em deliberações do conselho de educação.

3.4.2 Da reorganização do calendário escolar

A LDB dispõe que para as etapas fundamental e médio (art. 24, inciso I) e para a Educação Infantil (art. 31, inciso II) a carga horária mínima anual será de 800 horas distribuídas por, no mínimo, 200 dias de trabalho educacional.

Com o agravamento da pandemia e as incertezas quanto ao retorno das aulas presenciais, houve a publicação da Medida Provisória n. 934/2020, de 1º/4/2020, que de forma excepcional admitiu o cumprimento da carga-horária mínima anual sem necessidade de observar o mínimo de dias de efetivo trabalho escolar⁴.

Descortinou-se assim um cenário com possibilidades de redução dos dias letivos – mas com carga horária aumentada – para a adequação do calendário escolar no ano letivo de 2020 sem maiores repercussões nos anos seguintes.

A primeira hipótese apresentada pelo parecer do CNE trata justamente da realização da atividade pedagógica não presencial no período em que a necessidade do distanciamento persistir, cessando-se com a retomada das aulas presenciais.

A segunda alternativa contempla a continuidade do regime não presencial mesmo depois de retomada das aulas presenciais; o sistema de ensino pode compatibilizar os dois regimes, desde que voltados ao cumprimento dos objetivos de aprendizagem expressos na BNCC e no currículo escolar.

A última hipótese constitui-se na suspensão integral das atividades durante a pandemia para repor todas as aulas ao fim do período de emergência. Esta opção pode ser mais arriscada, pois ainda não é possível prever com segurança quando haverá o retorno das aulas presenciais (mesmo após a

⁴ Vale ressaltar que o CIJ/MPSC tem acompanhado a tramitação da Medida Provisória no Congresso Nacional e comunicará a classe caso haja alguma alteração do quadro normativo quando a MP for transformada em lei.

publicação do Decreto n. 630/2020, pois podem haver datas de retomada diferentes de acordo com os cenários de saúde das regiões do Estado), de modo que quanto maior o período de suspensão menor será o tempo para repor as aulas sem prejudicar os anos letivos seguintes – sem, ainda, levar em consideração prejuízos para a aprendizagem do aluno com a ausência prolongada de estímulos pedagógicos.

Assim, caso o Município não tenha iniciado nenhum tipo de atividade remota, em especial para o Ensino Fundamental e Médio, é importante que a Promotoria de Justiça dialogue com o gestor para apontar os riscos inerentes à interrupção total das atividades pedagógicas, sobretudo se o período de suspensão das aulas presenciais se alongar. Diversos Municípios em Santa Catarina, dos mais variados portes, estão executando atividades não presenciais, de modo que o ente municipal eventualmente resistente pode buscar nessas experiências um norte para iniciar tais atividades na sua rede.

Independentemente da hipótese adotada, a rede de ensino deve elaborar modelos de retorno às atividades presenciais, com estimativas e cálculos acerca do esforço necessário para completar a carga horária mínima, tendo por base projeções partindo dos meses de retomada dos trabalhos presenciais e a quantidade de horas que eventualmente poderão ser computadas pelo regime não presencial de atividades. Do mesmo modo, deve-se considerar no cálculo o montante das horas de cada dia letivo ministrado antes do início da pandemia.

Com a publicação do Decreto n. 630, de 1º de junho de 2020, pelo Senhor Governador do Estado de Santa Catarina, as aulas presenciais, em princípio, podem ser retomadas no território catarinense a partir do dia 3 de agosto deste ano. Entretanto, é fundamental apontar que se trata de mera autorização para o retorno das atividades presenciais, cabendo a cada município (preferencialmente de maneira regionalizada), a partir das informações técnicas das autoridades sanitárias, definir a data certa para o reinício das aulas. Assim, considerando a diversidade de cenários de saúde que existem em Santa Catarina, com algumas regiões com altas taxas de disseminação do vírus e percentuais elevados de ocupação dos leitos de UTI, parece prudente que, desde logo, os sistemas de ensino planejem o retorno das aulas presenciais em pelo menos três datas

diferentes.

Exemplificando, cada sistema de ensino deve elaborar planejamento de calendário para a hipótese de aulas presenciais serem retomadas nos dias 3 (três), 17 (dezesete) ou 31 (trinta e um) de agosto, sem prejuízo de novo planejamento ulterior caso se avance com a suspensão para o mês de setembro em alguma região, de modo a possibilitar uma (re)organização dos currículos e dos conteúdos a serem vencidos, bem como do trabalho dos professores para o restante do ano, assim como uma preparação para pais e alunos por ocasião do retorno.

Devem ser levados em consideração, além dos protocolos de saúde (que devem ser pensados de acordo com o nível, etapa e modalidade de ensino, atentando para as medidas sugeridas pela Sociedade Brasileira de Pediatria na [Nota de Alerta](#) sobre a volta as aulas), questões como número de alunos por turma⁵, organização da alimentação escolar (considerando que hoje estão sendo, em regra, realizadas entregas de *kits* alimentação para os alunos), como se reordenará a logística do transporte escolar, como serão atendidos docentes e discentes que integram o grupo de risco, se haverá espaço físico e recursos humanos para a realização das necessárias atividades no contraturno e de reforço escolar, quantas horas estima-se que poderão ser computadas das atividades não presenciais desenvolvidas, como será feita a acolhida da comunidade escolar no retorno, de que forma será realizada a avaliação diagnóstica individual para cada aluno que retornar e a busca ativa daqueles que não retornarem, entre outros aspectos.

Essa é uma medida simples de planejamento que evita decisões equivocadas pela gestão que possam prejudicar planos de aula de professores e adaptações ao currículo de última hora, proporcionando ainda maior previsibilidade com relação à duração do calendário por todos os afetados. E daí a importância também de este planejamento, além de ser fiscalizado pelos órgãos de controle, ser amplamente divulgado para a sociedade, a fim de que a comunidade escolar possa se informar e se prepare adequadamente para a retomada das aulas presenciais.

5 Por exemplo, haverá espaço suficiente para todos os alunos em sala de aula ao mesmo tempo, mantidos o distanciamento de pelo menos um metro e meio entre os estudantes? E nos intervalos das aulas? Considerando que a resposta é provavelmente negativa, ao menos para a maioria das escolas, será necessário estabelecer algum tipo de revezamento entre os alunos, o que implica mais um dificultador para o cumprimento das 800 horas letivas.

3.4.3 Do cômputo de carga horária realizada por meio de atividades pedagógicas não presenciais nos ensinos fundamental e médio

O CNE indica, como já mencionado, a realização de atividades não presenciais como “uma das alternativas para reduzir a reposição de carga horária presencial ao final da situação de emergência e permitir que os estudantes mantenham uma rotina básica de atividades escolares mesmo afastados do ambiente físico da escola”.

Neste ponto, todavia, o órgão ressalta a necessidade de que sejam observadas as distintas realidades das redes de ensino e os limites de acesso às tecnologias dos estabelecimentos de ensino, professores e estudantes.

Para a adoção das atividades pedagógicas não presenciais, os sistemas de ensino devem atentar para que a logística não se resuma apenas à substituição das aulas presenciais, mas se preocupe também com o uso de práticas pedagógicas que “possibilitem o desenvolvimento de objetivos de aprendizagem e habilidades previstas na BNCC, currículos e propostas pedagógicas passíveis de serem alcançados através destas práticas”.

No Parecer n. 179/2020 – válido a princípio apenas para o sistema estadual de ensino – o CEE/SC traça esclarecedor conceito e realça a importância que deve ser dada à carga horária e seu cômputo para alcançar o mínimo exigido em lei:

A **carga horária** constitui-se em uma forma de se definir o tempo de realização das atividades por meio da aplicação das metodologias ou práticas pedagógicas mediadas, ou não, por tecnologia para o alcance dos objetivos de aprendizagem e atendimento ao disposto no § 3º do art. 3º, da Resolução CEE/SC nº 009/2020. Podem ser computadas, além da carga horária que os alunos estiverem conectados on-line de forma síncrona – quando ocorrer, estimativa de carga horária para atividades realizadas pelos alunos de forma assíncrona, com ou sem uso de tecnologia. Essa estimativa de carga horária deve levar em consideração o tempo de orientação direta do docente, mas também pode incluir uma estimativa do tempo que o estudante irá aplicar no desenvolvimento de atividades de forma individual ou coletiva, sem intervenção direta do docente. A carga horária, em que pese os mandamentos legais, não deve ser um fim em si mesmo e apenas uma forma de organizar o trabalho escolar para sua finalidade: o alcance dos objetivos de aprendizagem. Indispensável lembrar que o tempo para o estudante realizar as atividades e produzir conhecimento a distância, ou seja, sem orientação e presença do docente, é absolutamente distinto e de carga horária superior ao trabalho de sala de aula, especialmente quando a plataforma, ferramenta ou material não for autônomo, criado especificamente para esse fim.

O ano letivo não pode ser considerado uma mera corrida para alcançar as 800 horas e se limitar somente à atividade do professor em sala de aula; essa é, de fato, uma subversão do termo “carga horária” previsto na LDB. A carga horária constitui, na verdade, a expressão temporal para execução do currículo previsto para cada ano letivo. Outro importante instrumento de planejamento pedagógico é o plano de ensino elaborado pelo professor para a finalidade última da educação: a aprendizagem.

Portanto, a contagem da carga horária deve antes considerar o currículo previsto para o ano, adaptado às contingências pelo plano de ensino da disciplina/componente curricular de cada professor. Tal documento levará em conta a idade do aluno, o conteúdo que será ministrado, o tempo que terá contato com os estudantes para mediação, as estratégias didáticas, atividades assíncronas, formas de avaliação etc.

A avaliação, nesse período, também precisa ser diferenciada uma vez que, segundo o CEE/SC em seu parecer, “servirá de parâmetro para indicar o alcance do objetivo da aprendizagem pelo estudante” e também para “o lançamento do conceito final do estudante naquela disciplina/componente curricular [neste caso depois do retorno das aulas presenciais]”.

Deve-se ter bastante cautela com a avaliação nesse período. Não é recomendável sua utilização para reduzir conceito ou “punir” o estudante. Nesse sentido, a avaliação não deve ter como objetivo a mera classificação/retenção de estudantes, mas sim caráter formativo e diagnóstico com foco na análise de como os alunos constroem o conhecimento, ou seja, no reconhecimento de suas competências e habilidades. Nessa perspectiva, a avaliação também auxilia na identificação de barreiras (cognitivas, afetivas e sociais) que interfiram na aprendizagem. Por isso, é importante dizer: a avaliação não pode ser meio de penalização do aluno, pois a escola não pode ser mais um agente de violação de direitos da criança e do adolescente.

O parecer do CNE arrola sugestões para a realização das atividades pedagógicas não presenciais para os ensinos fundamental e médio, as quais se indica a leitura para eventual proposta concreta à gestão diante do caso

apresentado no município.

Cumprе anotar que o Centro de Apoio Operacional da Infância e Juventude, em conjunto com a 25ª Promotoria de Justiça da Capital (com atribuição na matéria da educação estadual), tem mantido contato rotineiro com a Secretaria de Estado da Educação com a finalidade de monitorar as ações desenvolvidas no sistema estadual de ensino, inclusive para preparação de retorno das aulas.

4. Educação infantil

Na esfera da educação infantil, a Nota Técnica n. 8/2020 CNPG/GNDH/COPEDEC destaca a extrema importância de que, em momento pós-pandemia, o Ministério Público “acompanhe a manutenção da oferta de vagas de educação infantil existentes no ano letivo de 2020 ou, na falta de parâmetros, do censo escolar de 2019, mantendo, inclusive, as vagas de tempo integral”.

Nessa perspectiva, em Santa Catarina as Promotorias de Justiça com atribuição na área da infância e juventude podem aproveitar as informações contidas no Relatório de Monitoramento dos Planos de Educação – Meta 1 – 2019, elaborado pelo CIJ/MPSC (disponível [aqui](#)). A Meta 1 dos Planos de Educação diz respeito, exatamente, à taxa líquida de atendimento, em creche e pré-escola, das crianças de 0 a 5 anos residentes em cada Município.

Em seu parecer o CNE não é claro a respeito da postura dos sistemas com relação à carga horária da Educação Infantil, frisando que cada sistema deve adotar práticas voltadas à realidade local, recomendando que:

No contexto específico da educação infantil também é importante ressaltar o que estabelece o inciso I do artigo 31 da LDB, onde a avaliação é realizada para fins de acompanhamento e registro do desenvolvimento das crianças, sem o objetivo de promoção, mesmo para o acesso ao ensino fundamental. Ou seja, especialmente nesta etapa, a promoção da criança deve ocorrer independentemente do atingimento ou não de objetivos de aprendizagem estabelecidos pela escola. Nessa fase de escolarização a criança tem assegurado o seu direito de progressão, sem retenção.

O CNE reconhece que, embora a instituição de regime remoto para a educação infantil não seja ilegal, não é possível computar as horas de atividade não presencial na carga horária mínima, e mesmo que haja prejuízo à aprendizagem haverá progressão para o nível subsequente, pois não existe retenção no âmbito da

educação infantil (Resolução CNE/CEB n. 5/2009).

Seguindo a COPEDUC em sua nota técnica, cuja leitura também é recomendada, na educação infantil o ensino não presencial, mediado ou não por tecnologia, só pode ser admitido como atividades de caráter complementar.

É fundamental, portanto, que os sistemas adotem estratégias para compensar, ou minimizar, agora e nos anos seguintes, as perdas na aprendizagem oriundas da suspensão das aulas, devendo, desde logo, selecionar e produzir material para os genitores e responsáveis utilizarem com seus pequenos, a fim de manter um nível mínimo de estímulos direcionados.

5. Retorno das aulas presenciais

O parecer do CNE destaca que o retorno às atividades escolares deve ser planejado analisando as peculiaridades de cada sistema de ensino. O documento elenca uma série de recomendações, tais como, (i) a execução de atividades de acolhimento para professores, estudantes, equipe pedagógica, no retorno às atividades regulares; e (ii) a realização de uma avaliação diagnóstica de todos os estudantes, a fim de que os professores possam mensurar as competências e habilidades desenvolvidas durante o regime de ensino não presencial e, assim, reorganizar o planejamento para que os objetivos de aprendizagem previstos na BNCC para cada etapa da educação básica sejam cumpridos.

É válido citar este importante trecho do parecer do CNE:

3. Que as instituições ou redes de ensino devem destinar, ao final da suspensão das aulas, períodos no calendário escolar para:
 - a) realizar o acolhimento e reintegração social dos professores, estudantes e suas famílias, como forma de superar os impactos psicológicos do longo período de isolamento social. Sugere-se aqui a realização de um amplo programa de formação dos professores para prepará-los para este trabalho de integração. As atividades de acolhimento devem, na medida do possível, envolver a promoção de diálogos com trocas de experiências sobre o período vivido (considerando as diferentes percepções das diferentes faixas etárias) bem como a organização de apoio pedagógico, de diferentes atividades físicas e de ações de educação alimentar e nutricional, entre outros;
 - b) realizar uma avaliação diagnóstica de cada criança por meio da observação do desenvolvimento em relação aos objetivos de aprendizagem e habilidades que se procurou desenvolver com as atividades pedagógicas não presenciais e construir um programa de recuperação, caso necessário, para que todas as crianças possam desenvolver, de forma plena, o que é

GT - COVID

esperado de cada uma ao fim de seu respectivo ano letivo. Os critérios e mecanismos de avaliação diagnóstica deverão ser definidos pelos sistemas de ensino, redes de escolas públicas e particulares, considerando as especificidades do currículo proposto pelas respectivas redes ou escolas.

c) organizar programas de revisão de atividades realizadas antes do período de suspensão das aulas, bem como de eventuais atividades pedagógicas realizadas de forma não presencial;

d) assegurar a segurança sanitária das escolas, reorganizar o espaço físico do ambiente escolar e oferecer orientações permanentes aos alunos quanto aos cuidados a serem tomados nos contatos físicos com os colegas de acordo com o disposto pelas autoridades sanitárias;

e) garantir a sistematização e registro de todas as atividades pedagógicas não presenciais, durante o tempo de confinamento, para fins de comprovação e autorização de composição de carga horária por meio das entidades competentes;

f) garantir critérios e mecanismos de avaliação ao final do ano letivo de 2020, considerando os objetivos de aprendizagem efetivamente cumpridos pelas escolas e redes de ensino, de modo a evitar o aumento da reprovação e do abandono escolar. (p. 22)

Outra importante medida a ser realizada no retorno às atividades regulares, especialmente no combate à evasão escolar, é a busca ativa.

Conforme já apontado nos relatórios de monitoramento da Meta 1 dos Planos Municipais de Educação (disponíveis [aqui](#)), a busca ativa consiste numa estratégia prevista no Plano Nacional de Educação para efetivar o direito à educação de crianças e adolescentes. Tal prática constitui uma verdadeira inversão da lógica da oferta dos serviços públicos: não é a família que se desloca até instituição escolar, mas a escola que vai em busca das crianças e adolescentes em idade escolar obrigatória (dos 4 aos 17 anos).

Reconhece-se que, eventualmente, a escola sozinha pode não ter capacidade ou estrutura para realizar a busca ativa, por isso é fundamental a articulação, inicialmente, com o órgão gestor da política (Secretaria Municipal de Educação ou Coordenadoria Regional de Educação) e também com outros órgãos da rede de proteção, em especial a Assistência Social, a Saúde e o Conselho Tutelar, que conhecem o território e possuem cadastros em regra mais atualizados em função dos benefícios oferecidos, visitas realizadas, serviços executados, além dos constantes atendimentos de todos os órgãos.

Não se trata, propriamente, de a escola meramente “encaminhar” os casos individuais para outros órgãos da rede de proteção, mas sim chamá-los para um debate qualificado acerca das alternativas e possibilidades de contato com e acompanhamento das famílias e alunos que eventualmente necessitem nesse

período de suspensão das aulas e no retorno destas.

A busca ativa deve ser tratada como estratégia prioritária e permanente de ação articulada durante e depois do encerramento da suspensão das aulas. Neste período, é obrigação da escola saber onde o aluno reside para que possa encaminhar adequadamente o material pedagógico, informativos, *kit* alimentação da merenda escolar, assim como para atualizar o cadastro escolar, com endereço físico, endereços eletrônicos, número para contato de celular e *WhatsApp*, tanto do aluno quanto dos pais, além de outras informações que possam ser obtidas e compartilhadas com as outras políticas.

5.1. A acolhida dos estudantes no retorno das aulas

A acolhida de estudantes e professores depois de longo tempo longe das salas é uma preocupação de todos os especialistas na área da educação, e também do Centro de Apoio Operacional da Infância e Juventude, que iniciou a elaboração de documento para essa fase de retomada, com orientações acerca da recepção e formas de avaliação sobre nível de aprendizagem dos alunos, temas que também deverão ser objeto de orientação específica futura. O CNE também sinalizou que deve elaborar um parecer complementar para tratar deste e de outros temas correlatos.

De qualquer modo, é importante comentar a produção que se tem até o momento sobre essa fase, porquanto discussões podem ser iniciados nos municípios respeitando o tempo de cada ente.

Como pontuado pelo Ministério Público de Minas Gerais, na Nota Jurídica PROEDUC/CREDCAS nº 2/2020 (disponível [aqui](#)):

Os tempos excepcionais e **sem precedentes** em que vivemos, em que há o risco iminente de aprofundamento das desigualdades educacionais no país, exigem dos sistemas de ensino **alternativas** que sejam **criativas** mas também **humanizadas** e consentâneas com a realidade atual das milhares de famílias, balizadas por parâmetros legais e constitucionais. Nesse sentido, os meios de acesso à educação podem ser **diversos**, porém, a **educação escolar**, em qualquer circunstância, deve cumprir sua função de **ir além do mero domínio de conteúdos curriculares**, ou seja, deve levar o aluno a construir competências, mobilizando conhecimentos (saber teórico), habilidades (saber fazer) e atitudes (saber ser) - que lhe permitam se desenvolver como **pessoa**, preparando-lhes para o exercício da cidadania, nos termos do art. 205 da Constituição da República.
[...] A educação, nos moldes como concebida pela Constituição Federal,

GT - COVID

pressupõe também, para o contexto da pandemia, o papel preponderante da escola de **receber**, no retorno às aulas presenciais, cada um de seus **alunos** em suas particularidades, assim como seus **familiares**, fazendo a leitura adequada de como as realidades por eles vivenciadas durante o isolamento social afetaram o aprendizado, refletindo sobre a (in)efetividade das ações desenvolvidas de forma remota para cada um dos alunos, além de receber os profissionais que atuam nas escolas em suas dificuldades, buscando uma forma de (re)integrar a comunidade escolar para, a partir daí, pensar, de **forma coletiva**, ações que possam ser desempenhadas para reparar prejuízos e fortalecer o aprendizado dos alunos. (p. 27)

Por sua vez, a conhecida Organização da Sociedade Civil “Todos pela Educação” emitiu a Nota Técnica intitulada “O retorno às aulas presenciais no contexto da pandemia da COVID-19” (disponível [aqui](#)) visando qualificar o debate público e subsidiar a tomada de decisões sobre questões relevantes acerca da reabertura das escolas.

Quanto ao mesmo tema, o UNICEF elaborou o documento “Recomendações para a reabertura de escolas” (disponível [aqui](#)), abordando as questões que devem ser analisadas no processo de retorno às aulas presenciais, envolvendo os momentos de antes, durante e depois da reabertura das instituições escolares.

Denota-se, nesse contexto, que uma preocupação comum entre as diversas instituições que buscam pesquisar e se aprofundar quanto ao atual cenário e seus reflexos na aprendizagem, é a referente à acolhida de professores, estudantes e famílias, pelos sistemas e redes de ensino.

5.1.1 Nota Técnica “O Retorno às aulas presenciais no contexto da pandemia da COVID-19” – “Todos pela Educação”

As experiências de processo de reabertura das escolas de outros países e regiões que passaram por situações similares à atual foram estudadas e sistematizadas pela organização “Todos pela Educação” e apresentadas na mencionada Nota Técnica “O Retorno às aulas presenciais no contexto da pandemia da COVID-19”.

Em resumo, o “Todos pela Educação” elegeu três mensagens principais:

a) *“As escolas irão se deparar com desafios que só poderão ser enfrentados por outras áreas”*

Nesse tópico, a Nota Técnica destaca que a experiência de outros países e regiões que passaram por situações semelhantes demonstra que os efeitos causados pela pandemia serão múltiplos; e que os impactos emocionais, físicos e cognitivos devem ser observados e podem se prolongar por bastante tempo.

Assim, a atuação intersetorial será ainda mais importante, de modo que a área da educação atue de maneira integrada, especialmente, às políticas de saúde e assistência social. Essa atuação será ainda mais relevante no que tange aos impactos emocionais da situação de pandemia e à elevação dos riscos de abandono e evasão escolar.

Os impactos emocionais indicados serão visíveis tanto nos alunos quanto nos profissionais da educação, uma vez que, conforme aponta a Nota, “o estresse gerado pelo isolamento social é bastante significativo” (p.7), devendo considerar-se ainda aqueles ocasionados pelos reflexos do isolamento: pelas crises econômicas e de saúde pública em curso.

Especificamente quanto à possibilidade de aumento do abandono e da evasão escolar, o documento retromencionado explica que:

As motivações para a evasão têm causas diversas, exigindo, portanto, diferentes respostas do poder público. Entre as mais importantes, pode-se citar a perda de motivação das crianças e dos jovens com seu aprendizado, causada pelo afastamento do ambiente escolar e pelo menor engajamento que atividades de ensino remoto possibilitam. Há, também, as consequências de outros prejuízos sociais causados pelas crises. Por exemplo, em experiências de distanciamento social, já se observou um aumento no número de crianças e jovens trabalhando, um aumento da violência doméstica e da gravidez na adolescência, fatores intimamente ligados com a evasão e o abandono escolar. Além disso, os indicadores de evasão também sofrem influência direta de crises econômicas acompanhadas de elevação da taxa de desemprego (como a que se aproxima), fato que, inclusive, já foi evidenciado em estudos com dados brasileiros.

b) “Não será uma retomada de onde paramos – o retorno exigirá um plano de ações em diversas frentes e demandará intensa articulação e contextualização local”

Nesse ponto, a Nota explica que

[...] a retomada das atividades presenciais nas escolas exigirá dos órgãos centrais da Educação brasileira uma série de iniciativas em múltiplas dimensões e que considerem o ineditismo do cenário atual. Tais iniciativas devem buscar garantir um retorno que assegure a saúde de toda a comunidade escolar e, fundamentalmente, enfrentar os efeitos da crise na

aprendizagem e na trajetória escolar dos alunos. (p. 12)

Reforça-se, então, que o retorno deverá ocorrer de maneira gradual e planejada, especialmente quanto às medidas sanitárias que necessariamente terão de ser adotadas.

Ainda, a Nota frisa a problemática de que o período de suspensão das aulas presenciais criará lacunas significativas no aprendizado dos estudantes e, portanto, “um ponto central a ser considerado, logo após a reabertura das escolas é a aplicação de avaliações diagnósticas” (p. 16).

c) “As respostas ao momento atual podem dar impulso a mudanças positivas e duradouras nos sistemas educacionais”

Em uma análise mais ampla, a Nota Técnica trata, por fim, da sugestão de que os sistemas educacionais busquem se antecipar e se preparar para as possibilidades que poderão surgir em decorrência da presente crise, indicando tal movimento como caracterizado pela ideia de “reconstruir melhor” ou “retornar com um sistema melhor e mais forte” (p. 21).

O foco, além de uma preparação para respostas emergenciais futuras, é uma “maior valorização da sociedade em relação ao trabalho das escolas e dos educadores, em função da crise”, o que pode impulsionar mudanças positivas. Talvez seja o momento de materializar o “direito à educação” na sua dimensão do “direito à aprendizagem” dos alunos, tão sonhada no país, como evidenciam os indicadores educacionais nacionais (como o IDEB) e internacionais (como o PISA).

Assim, são indicados quatro possíveis legados: “(i) articulação intersetorial como esforço perene; (ii) institucionalização das políticas de recuperação da aprendizagem; (iii) fortalecimento da relação família-escola; e (iv) introdução da tecnologia como aliada contínua”.

6. Conclusão

Diante do exposto no presente estudo, pode-se concluir:

a) que o contexto excepcional vivenciado, com efeitos importantes no campo da educação, exigem do Poder Público ações planejadas e estruturadas a fim de evitar o fenômeno da “desapredizagem” dos alunos e a evasão escolar por

ocasião do retorno das aulas presenciais, bem como que o Ministério Público mantenha-se atento e vigilante quanto aos desdobramentos da pandemia em cada sistema de ensino;

b) que ao reconhecer a autonomia dos sistemas de educação, deve-se ao mesmo tempo observar as normas gerais estabelecidas pelo Parecer n. 5/2020 do Conselho Nacional de Educação, o qual deve ser necessariamente complementado por normativas estaduais e/ou municipais, a depender do contexto;

c) que no Sistema Estadual de Educação, o Conselho Estadual de Educação regulamentou as atividades não presenciais por meio da Resolução n. 9/2020, complementada pelo Parecer n. 179/2020, aplicáveis, portanto, às escolas públicas estaduais e as escolas particulares de ensino médio e fundamental;

d) que as atividades não presenciais, havendo autorização pelos órgãos que regulamentam os sistemas de ensino, estão autorizadas para todas as etapas de ensino, porém para a educação infantil não poderão ser computadas para o cumprimento da carga horária mínima anual;

e) que, nesse momento, é fundamental que as instituições de ensino desenvolvam estratégias que garantam a manutenção do vínculo dos alunos com as escolas, bem como que acompanhem as atividades não presenciais encaminhadas e realizem a busca ativa daqueles estudantes que não acessaram ou, mesmo com acesso, não executam as atividades propostas;

f) que, a partir da publicação do Decreto Estadual n. 630/2020, cada sistema de ensino deve elaborar – e apresentar aos órgãos de controle, dando também ampla publicidade à comunidade – planejamento de retorno às atividades presenciais de acordo com os cenários de saúde para os dias 3 (três), 17 (dezessete) e 31 (trinta e um) de agosto de 2020 (sem prejuízo de novo planejamento ulterior caso se avance com a suspensão para o mês de setembro em alguma região), com estimativas e cálculos acerca do esforço necessário para completar a carga horária mínima, considerando eventual retomada gradual das aulas, de modo a possibilitar uma (re)organização do calendário, dos currículos e dos conteúdos a serem vencidos, bem como do trabalho dos professores para o restante do ano, assim como uma preparação para pais e alunos por ocasião do retorno;

GT - COVID

g) que por ocasião do retorno das aulas presenciais, sem prejuízo das medidas sanitárias cabíveis, as escolas promovam, no mínimo: g.1) a realização de atividades de acolhida e reintegração social de toda a comunidade escolar; g.2) a avaliação diagnóstica de cada aluno, observando se foram atingidos os objetivos de aprendizagem estabelecidos para as atividades não presenciais; g.3) a busca ativa daqueles alunos que não retornaram aos bancos escolares, o que, em Santa Catarina, poderá ser feito por meio da utilização do Programa APOIA; g.4) programas de revisão dos conteúdos e atividades previstas nos respectivos currículos, bem como aulas de reforço e/ou de reposição dos conteúdos para aqueles alunos que não atingiram seus objetivos de aprendizagem, constatados por meio da avaliação diagnóstica antes mencionada; g.5) a sistematização e registro de todas as atividades remotas realizadas por todos e cada um dos alunos, para fins de eventual cômputo como hora letiva e, caso necessário, sua respectiva comprovação perante os órgãos competentes; e g.6) estabelecer mecanismos de avaliação ao final deste ano letivo, considerando os objetivos de aprendizagem previstos na BNCC, a fim de evitar o insucesso escolar.

Reforça-se, por fim, a importância do estabelecimento de um diálogo próximo e aberto entre o Ministério Público e os órgãos e entidades que normatizam, planejam e executam a política pública educacional, a fim de que as dificuldades e os impasses que surgirão sejam superados de maneira harmoniosa e resolutiva.

Florianópolis, 01 de junho de 2020.

[assinado digitalmente]

JOÃO LUIZ DE CARVALHO BOTEGA

Promotor de Justiça

Coordenador do CIJ