



**observatório
universitário**

*Mensuração dos Conteúdos Acadêmicos
da Educação Superior*

Documento de Trabalho nº. 42

*André Magalhães Nogueira
Edson Nunes
Helena Maria Barroso*

Abril de 2005

O **Observatório Universitário**, é um núcleo do instituto **Databrasil – Ensino e Pesquisa**, que se dedica ao desenvolvimento de estudos e projetos sobre a realidade socioeconômica, política e institucional da educação superior.

O **Observatório Universitário** alia, de forma sistemática, pesquisas acadêmicas, multidisciplinares, com a execução de iniciativas voltadas à solução de problemas práticos inerentes às atividades da educação superior. A série *Documentos de Trabalho* tem por objetivo divulgar pesquisas em andamento e colher sugestões e críticas para aperfeiçoamento e desdobramentos futuros.

Observatório Universitário

Databrasil – Ensino e Pesquisa

Autoria

André Magalhães Nogueira
amnog@databrasil.org.br

Edson Nunes

enunes@databrasil.org.br

Helena Maria A. M. Barroso

hmb@databrasil.org.br

Coordenação

Edson Nunes

Paulo Elpídio de Menezes Neto

Coordenação de Projetos

Violeta Monteiro

Equipe Técnica

Ana Beatriz Gomes de Mello Moraes

André Magalhães Nogueira

David Moraes

Enrico Martignoni

Fernanda Joffily França

Helena Maria Abu-Mebri Barroso

Helenice Andrade

Leandro Molhano Ribeiro

Márcia Marques de Carvalho

Patrícia de Oliveira Burlamaqui

Vitor de Moraes Peixoto

Wagner Ricardo dos Santos

Rua da Assembléia, 10/4208 – Centro

20011-901 – Rio de Janeiro – RJ

Tel./Fax.: (21) 3221-9550

e-mail: observatorio@observatoriouniversitario.org.br

<http://www.observatoriouniversitario.org.br>

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	1
1. A MENSURAÇÃO DO CONTEÚDO ACADÊMICO NA LDB DE 1961	2
1.1. LDB DE 1961 E AS BASES MODERNAS DA MENSURAÇÃO	2
1.2. CONCEITUANDO DURAÇÃO DOS CURSOS	4
2. CONSOLIDAÇÃO DA MENSURAÇÃO E REFORMA UNIVERSITÁRIA DE 1968	8
2.1. CONCEITUANDO CURRÍCULO MÍNIMO.....	9
3. FLEXIBILIZANDO, INOVANDO E COMPATIBILIZANDO A MENSURAÇÃO	12
3.1. INOVANDO COM SISTEMA DE CRÉDITOS E REGIME DE MATRÍCULA POR DISCIPLINA...	12
3.2. CONCEITUANDO HORA-AULA	15
3.3. COMPATIBILIZANDO E FLEXIBILIZANDO CURRÍCULO MÍNIMO.....	17
4. MENSURAÇÃO E QUESTÕES TRABALHISTAS E ECONÔMICAS	20
4.1. MENSURAÇÃO COMO UMA QUESTÃO TRABALHISTA	20
4.2. MENSURAÇÃO COMO UMA QUESTÃO ECONÔMICA	21
4.3. MENSURAÇÃO EDUCACIONAL E MOTIVAÇÕES TRABALHISTAS E ECONÔMICAS	23
5. APROFUNDAMENTO DA FLEXIBILIZAÇÃO DA MENSURAÇÃO NA LDB DE 1996	25
5.1. NOVA LDB E INDEFINIÇÃO CONCEITUAL DA MENSURAÇÃO	25
5.2. MENSURANDO REGIME DE TRABALHO	27
5.3. MENSURANDO CARGA HORÁRIA E DIFERENCIANDO HORAS DE HORAS-AULA.....	28
5.4. INTRODUZINDO DIRETRIZES CURRICULARES E FLEXIBILIZANDO CARGA HORÁRIA	31
5.5. CONFRONTANDO DIRETRIZES CURRICULARES A CURRÍCULOS MÍNIMOS	33
5.6. MENSURAÇÃO EDUCACIONAL E ACORDOS INTERNACIONAIS.....	37
5.7. MENSURAÇÃO, DURAÇÃO DOS CURSOS E CARGA HORÁRIA.....	39
6. CONSIDERAÇÕES SOBRE MENSURAÇÃO DOS CURSOS DE GRADUAÇÃO	48
6.1. SIMULANDO CARGA HORÁRIA MÍNIMA, DURAÇÃO DOS CURSOS E HORAS-DIA	51
7. COMPLEXIDADE DA MENSURAÇÃO DOS CURSOS	58
7.1. COMENTÁRIOS FINAIS	60
ANEXO - EVOLUÇÃO DA TERMINOLOGIA DE MENSURAÇÃO DOS CURSOS	64
SOBRE O(S) AUTOR(ES)	72
DOCUMENTOS DE TRABALHO DO OBSERVATÓRIO UNIVERSITÁRIO	73

Apresentação

A **Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988**, dedicou uma seção específica para a educação (Título VIII – Da Ordem Social, Capítulo III – Da Educação, da Cultura e do Desporto, Seção III – Da Educação). A fundamentação e a missão da educação brasileira foram estabelecidas no art. 205: *“a educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”*.

Ressalta-se, desse dispositivo constitucional, a existência de um compromisso do Estado, da sociedade, da família e dos educadores em prover os educandos de um aprendizado educacional que os desenvolva em duas dimensões. Primeiro, uma educação voltada ao aprimoramento pessoal em uma concepção mais ampla. Ou seja, cabe aos educadores fornecer aos educandos uma formação cultural consistente, que possibilite o seu desenvolvimento como ser humano e a aquisição de uma consciência de seus direitos e deveres como cidadão brasileiro. Já a segunda dimensão implica desenvolver a educação, de modo a que possa prover o estudante de recursos e habilidades que o qualifiquem para uma atividade profissional futura.

Ambas as dimensões expressam a finalidade – “porque” – da educação, vale dizer, seu objetivo superior. Para cumprir tal fim, há que se ter um conteúdo – “quê” – a ser concebido, transmitido e apreendido, o que remete à existência de um componente quantitativo – “quanto” – e de um qualitativo – “como”. Ademais, esse processo de ensino e aprendizagem precisa não apenas do comprometimento dos agentes educadores – “quem” – , mas também da existência de instituições – “onde” – que congreguem os envolvidos, definam regras e procedimentos, reúnam e transmitam o saber existente e desenvolvam novos conteúdos.

Este documento tratará especialmente de um aspecto relacionado ao processo de ensino e aprendizagem na educação superior: a mensuração do conhecimento (conteúdo) que se pretende venha a ser desenvolvido, transmitido e apreendido. Não obstante, a compreensão do fator quantitativo implicará, de forma indissociável, que sejam abordados também fatores qualitativos, bem como outros aspectos envolvidos no contexto educacional.

Para a compreensão dessa questão, será feita, como procedimento metodológico, a análise da evolução dos dispositivos legais que disciplinaram o tema. Cumpre destacar que a cronologia das instituições (leis, decretos, portarias, pareceres, resoluções) que contribuíram para a estruturação da educação superior brasileira traz, em si, não apenas uma simples sucessão de eventos. Os atos legais, ao expressarem o contexto no qual se inserem, carregam consigo os problemas enfrentados pelos legisladores e gestores da política educacional, assim como as soluções desenvolvidas em cada época.

1. A Mensuração do Conteúdo Acadêmico na LDB de 1961

Se coube à LDB de 1996, com os dispositivos dela decorrentes, sacramentar a importância dos processos de avaliação para a melhoria do ensino, deve-se à LDB de 1961, e aos instrumentos subsequentes, a constatação de que era importante mensurar, de forma inequívoca, o conteúdo acadêmico dos cursos superiores a serem ministrados. Nesse contexto, os conceitos de “carga horária” e “hora-aula” surgiram como uma evolução do modo de medir esse conteúdo já que buscavam estabelecer parâmetros inequívocos e passíveis de comparação e de controle. Não obstante tais avanços, a regulamentação posterior desse assunto, incluídas as duas leis de diretrizes e bases, propiciou o surgimento de uma confusão conceitual, cujas raízes estão, a rigor, em um aspecto externo à questão do conteúdo educacional, como será visto em seção adiante deste documento.

Após a LDB de 1961, começou o processo de regulamentação da carga horária e dos currículos mínimos dos cursos de graduação. Em vários dispositivos originários do Conselho Federal de Educação (Pareceres e Resoluções), e relativos à regulamentação de diferentes cursos de graduação, notadamente no que se refere à integralização dos currículos, foram utilizados, alternadamente, o conceito de “hora-aula”, o de “horas” e até o de “horas de atividades”. Dessa imprecisão conceitual decorreram problemas, que explicam boa parte das dúvidas que persistem quanto à mensuração do conteúdo acadêmico dos cursos superiores.

A determinação de uma carga horária mínima e de um currículo mínimo destina-se a estabelecer de forma incontestável um parâmetro de âmbito nacional para os cursos superiores. De um lado, isso permite assinalar o que (conteúdo) e quanto (quantidade necessária) deve ser ministrado aos estudantes para que possam graduar-se. De outro, possibilita, por assim dizer, uma equalização mínima do ensino no país, por estabelecer um parâmetro comparativo entre cursos similares ou de uma mesma área de conhecimento. Este último aspecto torna-se tanto mais importante, quando se considera a diplomação superior como condição para o exercício de profissões regulamentadas em um país com raízes fortemente corporativas.

1.1. LDB de 1961 e as Bases Modernas da Mensuração

A Lei n.º 4.024, de 20 de dezembro de 1961, que fixou as Diretrizes e Bases da Educação Nacional, dedicou um título específico (IX) à “*educação de grau superior*”, incluindo em seus dispositivos legais conceitos educacionais relevantes. Três artigos, em especial, são essenciais para os propósitos deste documento. No art. 70 da LBD/61, ficou definido que o currículo mínimo e a duração dos cursos que habilitassem “*à obtenção de diploma capaz de assegurar privilégios para o exercício da profissão liberal*” fossem fixados pelo Conselho Federal de Educação (CFE).

Já no art. 72, ficou determinado que fosse observado “*em cada estabelecimento de ensino superior, na forma dos estatutos e regulamentos respectivos*” o calendário escolar, a ser aprovado pela congregação. Este mesmo artigo estabeleceu que o período letivo deveria ter “*a duração mínima de 180 (cento e oitenta) dias de trabalho escolar efetivo, não incluindo o tempo reservado a provas e exames*”. Ambos os dispositivos motivaram esforços posteriores de normatização que envolveram aspectos como duração dos cursos e hora de trabalho escolar.

O terceiro artigo a ser destacado tratou das transferências de alunos entre os estabelecimentos, um aspecto que, dada a expansão do sistema de ensino pelo país, vinha demandando uma regulamentação. Ficou estabelecido no art. 100 que seria “*permitida a transferência de alunos de um para outro estabelecimento de ensino, inclusive de escola de país estrangeiro, feitas as necessárias adaptações de acordo com o que dispuserem: ... em relação ao ensino superior, os conselhos universitários, ou o Conselho Federal de Educação, quando se tratar de universidade ou de estabelecimento de ensino superior federal ou particular, ou ainda, os Conselhos Universitários ou Conselho Estadual de Educação, quando se tratar de universidade ou estabelecimentos de ensino estaduais*” (grifo nosso). Este dispositivo, que lidava com o problema do aproveitamento de estudos, mereceria regulamentações posteriores, que se tornariam tanto mais necessárias quanto mais se flexibilizava e se diversificava a educação superior.

A questão da duração dos cursos voltaria, ainda que de forma incidental, a ser discutida pelo Conselho três anos depois. Para responder à solicitação do Ministro da Educação e Cultura, sobre a conveniência de se reduzir o período de férias, o CFE elaborou em 1964 o **Parecer n.º 382**, relatado pelo Conselheiro Newton Sucupira. Entendendo ser necessário “*reduzir-se a duração de vários cursos entre os quais os de Engenharia, Agronomia, Filosofia e Medicina*”, o Ministro solicitava ao Conselho Federal de Educação que emitisse parecer sobre o alongamento do ano letivo, fixado pela LDB/61 em 180 dias, o que por consequência reduziria as férias.

Em seu relato, o Conselheiro Newton Sucupira defendeu que não fosse alterado o art. 72 da LDB/61, por entender que a duração mínima de 180 dias satisfazia “*plenamente às exigências de bom rendimento e eficiência dos cursos superiores*”. Nas palavras do Relator, “*o prazo estabelecido na lei compreende estritamente os dias de aula, o tempo de ensino ativo, excluídas as atividades de verificação do rendimento escolar*”. Sendo assim, “*o ano letivo total, que abrange também os dias de provas e exames, ultrapassa de muito os 180 dias*”.

Para o Conselheiro Newton Sucupira, se fosse de conveniência a redução da duração de alguns dos cursos superiores, isso poderia ser feito “*sem que tenhamos que subtrair um mês ao período atual de férias*”. Ao concluir seu relato, o Conselheiro Newton Sucupira manifestou não ser aconselhável tal redução das férias “*como medida*”.

sistemática, muito embora possa ser admitida em casos especiais”. Para estes casos, os estabelecimentos de ensino superior já teriam “*poderes de acordo com a própria lei*”.

1.2. Conceituando Duração dos Cursos

Em meados da década de 60, o **Parecer n.º 52 de 10 de fevereiro de 1965**, relatado pelo Conselheiro Valnir Chagas, dispôs sobre a duração de cursos de graduação. O Relator então definiu duração como sendo “*o tempo útil, obrigatório em todo o País, para execução do currículo com o necessário aproveitamento*”. Assim, se “*esse tempo útil não admite reduções, o tempo total em que ele se insere pode variar, para mais ou para menos, conforme as diferenças de meio, de escolas, de alunos. A rigidez atual, e de fato a autenticidade, resulta de que se tenham identificado formalmente os dois conceitos*” (grifo nosso).

O Relator também estabeleceu que “*conhecido o tempo útil, é preciso determinar igualmente o tempo total com que se completa a duração. São os limites máximo e mínimo de execução do currículo aqueles acima ou abaixo dos quais se entende que o ensino pode entrar em dispersão excessiva ou concentração. Entre um e outro estará o que chamaremos termo médio, isto é, aquele em que o tempo total corresponde funcionalmente ao tempo útil e, portanto, o currículo se cumpre sem acréscimo ou redução do ano ou dia regular*” (grifo nosso).

Seguindo o raciocínio, Valnir Chagas concluiu que ano e dia “*são os dados fundamentais a considerar inicialmente no cálculo da duração*”. À época, ano estava definido como o mínimo de 180 dias de trabalho escolar efetivo, não incluindo o tempo reservado a provas e exames (art. 72 da Lei 4.024/61). Quanto ao dia, indicava o relator que havia omissão, “*devendo-se em consequência fixar-lhe as horas*”.

Entendeu o Relator que havia uma razão para o fato da LDB/61 não definir um dia único, vale dizer, não estipular um número pré-determinado de horas a ser atribuído à atividade diária para todos os cursos do ensino superior. Segundo ele, a fixação de um dia único prejudicaria a competência que tinha o Conselho Federal de Educação de estabelecer o currículo mínimo e a duração dos cursos. Isso porque “*determinado que fosse previamente o dia único desapareceria em ponderável parcela a relação de conteúdo e duração, já que esta última implica não só quantidade de tempo (tempo útil) como um ritmo de execução do currículo (tempo total), que repousa basicamente sobre a carga diária de trabalho*” (grifo nosso).

O Relator propôs que a duração dos cursos – tempo útil e limite de execução – fosse “*fixada em número de horas-aula*”. Assim, mantido o espírito do art. 72 da LDB/61, preservava-se “*a liberdade da escola para, a partir de uma base comum indispensável a títulos idênticos, desenvolver o seu próprio estilo, interpretando a função docente à luz de certos padrões que pretenda alcançar ou manter. De outra maneira ter-se-ia a uniformidade e, pior ainda, a fixação do tempo como uma singular*”.

conta corrente de horas a que nada acrescentaria e de que, nos planejamentos didáticos, somente exames e tarefas não obrigatórias poderiam ser abatidos”.

O Conselheiro Valnir Chagas, em seu parecer sobre a duração dos cursos superiores, buscou uma solução que fosse capaz de atender à dupla exigência de precisão e flexibilidade. A importância desta última pode ser atestada pela necessidade de se considerar fatores como:

- a natureza e o conteúdo diversificados dos cursos, havendo alguns mais extensos e outros mais intensos e compactos;
- o meio onde está inserido o processo de ensino-aprendizagem, uma vez que diferenças econômicas, sociais e culturais, *“projetando-se sobre o trabalho educativo, condicionam o funcionamento das escolas e o próprio comportamento dos estudantes individualmente considerados”*;
- a diversidade existente entre as escolas *“quanto aos recursos de pessoal, equipamento e instalações”*, e mesmo dentro das escolas como a existência de cursos diurnos e noturnos;
- as diferenças encontradas entre os alunos, quanto à aptidão (capacidade e ritmo de aprendizagem), às oportunidades e à motivação para o ensino.

Para dar conta da exigência de precisão, o Relator utilizou conceitos temporais – tempo útil, tempo total (integralização anual), termo médio – discriminados em ano, semana, dia e hora, mas sob ótica educacional. Ou seja, ano acadêmico não era composto de 365 dias, mas sim de 180 dias de trabalho escolar efetivo. A semana escolar, por sua vez, era composta por 6 dias (segunda a sábado), o que implicava haver 30 semanas (15 por semestre) em um ano escolar. Já o dia escolar era composto por horas-aula, que variavam entre os cursos – para Medicina contavam-se, em média, 5 horas-aula, e Engenharia Civil tinha 4 h-a.

O Relator Valnir Chagas considerou, como exemplo, o curso de Medicina. A partir da definição de 5 horas-aula por dia, em média, chegava-se a 900 horas anuais (5h-a X 180dias), isto é, o termo médio de execução anual. Com base na multiplicação deste valor pelo número de anos esperado para o curso obtinha-se a duração total de 5.400 horas (900 horas X 6 anos), a qual expressava o tempo útil para o curso.

A definição precisa da duração do curso não significava ausência de flexibilidade. Considerando-se o termo médio de 900 horas, era possível que acontecessem variações na execução anual, como a redução de 1/3 (um terço) ou a ampliação de 1/5 (um quinto). Assim, tais variações demarcavam, respectivamente, o limite mínimo de 600 horas (900-300) e o limite máximo de 1.080 horas (900+180) para integralização anual do curso de Medicina.

Diante disso, o Conselheiro Valnir Chagas ressaltava a existência de uma variedade de soluções disponíveis para que as escolas administrassem a relação entre precisão e flexibilidade quanto à duração dos cursos. À guisa de ilustração, o Relator arrolou dez esquemas básicos:

- “a) a escola não acha prudente ou necessário modificar o seu ritmo de atividades;*
- b) a escola, conquanto alongue o seu dia letivo, apenas compensa falhas anteriores para ajustar-se ao regime de maior autenticidade que agora se instaura;*
- c) a escola exclui atividades do conceito de horas-aula para, alongando o dia letivo médio, assegurar a continuidade de um alto padrão já conquistado;*
- d) a escola como se faz necessário em cursos noturnos, reduz o dia e aumenta proporcionalmente o ano letivo;*
- e) a escola, ainda em curso noturno, reduz o dia e mantém o ano letivo;*
- f) a escola funcionando em 2 turnos, permite que o estudante curse disciplinas em ambos, de modo a utilizar metodicamente as suas horas;*
- g) a escola prolonga o ano letivo sem alterar a carga horária do dia;*
- h) a escola prolonga o dia sem alterar o ano letivo;*
- i) a escola prolonga o dia e o ano letivos;*
- j) a escola prolongando ou não o ano letivo, aumenta o seu número de “ofertas” em cada período, ensejando que o dia se prolongue para os alunos rápidos, mantenha para os médios e abrevie para os lentos; e assim por diante.”*

O Parecer n.º 52/1965 foi homologado pela **Portaria Ministerial nº 159, de 14 de junho de 1965**, que fixava, sob novos critérios, a duração dos cursos superiores. No art. 1º da Portaria citada, foi estabelecido que a duração de um curso *“é o tempo necessário à execução do currículo respectivo em ritmo que assegure aproveitamento satisfatório e possa, tanto quanto possível, ajustar-se às diferenças de meios, de escolas e de alunos”* (grifo nosso). Para atender ao disposto no caput, ficou definido no parágrafo único do art. 1º que *“a duração de cada curso superior, dentre os que conferem privilégios para o exercício de profissões liberais, passa a ser fixada em horas-aula, com indicação de tempo útil e tempo total”* (grifos são nossos).

A Portaria Ministerial n.º 159/1965, em consonância com o Parecer n.º 52/1965, utilizou as definições de tempo útil, tempo total, termo médio, limites mínimo e máximo de integralização anual e horas-aula, para compor a tabela com as referências para a duração dos cursos superiores. No contexto da flexibilização, dispunha o art. 4º que a *“partir do termo médio e até os limites mínimo e máximo de integralização anual*

do tempo útil, a ampliação do tempo total se obterá pela diminuição das horas semanais de trabalho e a sua redução, quando permitida, resultará do aumento da carga horária por semana ou dos dias do ano letivo, ou de ambos”.

Os parágrafos 1º, 2º e 3º do art. 4º estabeleciam condicionantes para o aumento ou a diminuição do tempo total. Primeiro, em conformidade com o art. 72 da LDB/61, “*em nenhuma hipótese, poderá o ano letivo ser inferior a 180 dias de trabalho escolar efetivo*” (§ 1º). Segundo, a diminuição e o aumento do trabalho escolar poderiam ocorrer “*como norma geral do estabelecimento*” (§ 2º, alínea a) ou “*como possibilidade de variação entre alunos*” (§ 2º, alínea b). Terceiro, admitida a hipótese da letra b do parágrafo 2º, “*vários ritmos de integralização anual do tempo útil poderão coexistir no mesmo estabelecimento*” (§ 3º).

A Portaria Ministerial n.º 159/1965 recomendava, no art. 5º, que os cursos que funcionavam em horário noturno tivessem a diminuição das horas diárias de trabalho escolar, com a conseqüente ampliação do tempo total. Os estabelecimentos que mantivessem o mesmo curso em horários diurno e noturno poderiam, “*dentro dos limites prefixados para integralização anual do tempo útil, admitir a matrícula simultânea de um aluno em ambos os turnos de funcionamento desse curso*” (art. 5º parágrafo único).

Para haver compreensão precisa da relação entre horas-aula e duração dos cursos, os regimentos escolares deveriam indicar “*por períodos letivos ou por semanas, as horas-aulas, correspondentes a cada disciplina, série, grupo de disciplinas ou ciclo de estudos*” (art. 6º, grifo nosso). Quanto à necessária flexibilização dos cursos, nos casos em que fosse admitida “*a redução do tempo total, para todos os alunos ou parte deles*”, a aprovação dos correspondentes dispositivos regimentais seria feita “*à vista de planos em que fique evidenciada a exequiidade da solução, sem quebra dos padrões de ensino do estabelecimento*” (art. 7º). Ademais, a aprovação dos dispositivos regimentais era requisito para que se iniciasse, com validade, a execução de qualquer programa em que fosse incluída a redução do tempo total (art. 7º, parágrafo único).

A duração mínima do trabalho escolar seria também tratada no **Decreto n.º 60.841, de 9 de junho de 1967**. Este instrumento legal, embora representasse antes uma reação do regime militar aos movimentos estudantis do período do que uma preocupação com o planejamento acadêmico das instituições de ensino, reforçou a questão da duração do ano letivo em 180 dias. O art. 1º dispôs que o ano letivo correspondia a “*um período irreduzível mínimo de 180 dias de trabalho escolar efetivo não computado o tempo reservado a provas e exames*” (grifo nosso). Assim, em “*casos de suspensão ou paralisação de aulas por tempo inferior ao das férias escolares, o período letivo será obrigatoriamente prorrogado, até se satisfazer a exigência prevista no artigo anterior*” (art. 2º). E mais, na “*hipótese da interrupção do período de aulas ser superior ao de férias, considerar-se-á perdido o ano, com relação aos alunos*

faltosos, pelo não cumprimento da exigência do art. 72 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional” (art. 3º).

2. Consolidação da Mensuração e Reforma Universitária de 1968

A **Lei n.º 5.540, de 28 de novembro de 1968**, fixou normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média, revogando dispositivos da LDB/61. O art. 26 definiu que o Conselho Federal de Educação deveria fixar *“currículo mínimo e a duração mínima dos cursos superiores correspondentes a profissões reguladas em lei e de outros necessários ao desenvolvimento nacional”*. Em relação ao disposto no art. 70 da LDB de 1961 houve pequenas mudanças, o CFE passaria a fixar, além do currículo mínimo, a duração mínima – antes era só duração – relativa às profissões reguladas em lei – e não apenas as profissões liberais.

A Lei n.º 5.540/68 estabeleceu, em seu art. 18, que *“além dos cursos correspondentes a profissões reguladas em lei, as universidades e os estabelecimentos isolados”* poderiam *“organizar outros cursos para atender às exigências de sua programação específica e fazer face à peculiaridade do mercado de trabalho regional”*. Além disso, a Lei tratou no art. 23 dos cursos profissionais, que poderiam, *“segundo a área abrangida, apresentar modalidades diferentes quanto ao número e à duração, a fim de corresponder às necessidades do mercado de trabalho”*. No parágrafo primeiro desse artigo, houve uma flexibilização da educação superior ao se admitir que seriam *“organizados cursos profissionais de curta duração, destinados a proporcionar habilitações intermediárias de grau superior”*. Já o parágrafo 2º dispôs sobre a compatibilização dos conteúdos dos cursos entre as instituições e dentro delas, ao determinar que os estatutos e regimentos disciplinariam *“o aproveitamento dos estudos dos ciclos básicos e profissionais, inclusive os de curta duração, entre si e em outros cursos”*.

Cumprir destacar que a Lei n.º 5.540/68 tendia acentuadamente a dar prioridade às instituições universitárias, as quais, à época, eram majoritariamente públicas. No art. 2º, ficou estabelecido que o *“ensino superior, indissociável da pesquisa,”* seria *“ministrado em universidades e, excepcionalmente, em estabelecimentos isolados, organizados como instituições de direito público ou privado”* (grifo nosso).

Em outro artigo chave para a compreensão da reforma educacional que se pretendia implantar, definiu-se que o *“Ministério da Educação e Cultura, mediante proposta do Conselho Federal de Educação,”* fixaria *“os distritos geo-educacionais para aglutinação, em universidades ou federação de escolas, dos estabelecimentos isolados de ensino superior existentes no País”* (art. 10). Ademais, foi estabelecido no parágrafo único deste mesmo artigo, que seria *“livre a associação de instituições oficiais ou particulares de ensino superior na mesma entidade de nível universitário ou*

federação”, uma clara indicação do tipo de instituição que a reforma pretendia que fosse o parâmetro para a educação superior.

Por fim, cumpre destacar outras alterações importantes promovidas pela Lei n.º 5.540/68. O art. 33 determinou que “*os cargos e as funções de magistério, mesmo os já criados ou providos,*” seriam “*desvinculados de campos específicos de conhecimentos*”. Ademais, ficou “*extinta a cátedra ou cadeira na organização do ensino superior do país*” (art. 33, § 3º, grifo nosso). Também recomendou que as universidades deveriam “*progressivamente e na medida de seu interesse de suas possibilidades, estender a seus docentes o Regime de Dedicção Exclusiva às atividades de ensino e pesquisa*” (art. 34).

Com a edição do **Decreto-Lei n.º 464, de 11 de fevereiro de 1969**, já sob a égide do Ato Institucional n.º 5, o viés da Reforma de 68, que tinha as instituições universitárias como referência, seria apenas amenizado em alguns dispositivos os quais dispunham igualmente sobre os diferentes tipos institucionais. O parágrafo 2º do art. 2º, por exemplo, definiu que o “*reconhecimento das universidades e dos estabelecimentos isolados de ensino superior*” deveria “*ser renovado periodicamente, de acordo com as normas fixadas pelo Conselho Federal de Educação*” (grifo nosso).

Observe-se que o Decreto-Lei n.º 464/69, além de estabelecer normas complementares à Lei n.º 5.540/68, também revogou dispositivos da LDB/61, dentre eles o art. 72 que disciplinava o período letivo. Em substituição, no mesmo Decreto-Lei 464/69 ficou definido, no art. 7º, que “*no ensino superior, o ano letivo regular, independente do ano civil*” abrangeria, “*no mínimo, cento e oitenta dias de trabalho escolar efetivo, não incluindo o tempo reservado a exames*”.

A Lei 5.540/68, com sua preocupação em disciplinar a organização das universidades, introduziu um dispositivo essencial para a compreensão das regulamentações posteriores, notadamente quanto à duração da aula, aspecto essencial para compreender a mensuração do conteúdo educacional. O art. 11 dessa Lei, em sua alínea f, definiu, como uma das características pelas quais seriam organizadas as universidades, a “*flexibilidade de métodos e critérios, com vistas às diferenças individuais dos alunos, às peculiaridades regionais e às possibilidades de combinação dos conhecimentos para novos cursos e programas de pesquisa*”. Essa preocupação com flexibilidade de funcionamento das instituições geraria uma Indicação e um Parecer sobre sistema de créditos e matrícula por disciplinas, ambos de maio de 1971, onde a questão da definição da duração da hora seria enfim tratada como assunto relevante.

2.1. Conceituando Currículo Mínimo

Como referido acima, a Lei 4.024/61, quando criou o Conselho Federal de Educação, incumbiu este órgão, dentre outras competências, da tarefa de fixar os

currículos mínimos e a duração dos cursos, que habilitassem à obtenção de diploma que assegurasse privilégios para o exercício da profissão liberal (art.70). Posteriormente, com a Lei n.º 5.540/68, tal competência do CFE foi ampliada para outros cursos, cujas profissões, mesmo não tendo sido regulamentadas em lei, fossem consideradas de relevante interesse para o desenvolvimento nacional (art. 26).

Logo após sua constituição, o CFE começou a deliberar sobre currículos mínimos com base em sugestões e experiências de cursos então em funcionamento. Basicamente, definia-se um conjunto de matérias, e assinalava-se uma duração para os cursos. Por exemplo, o Parecer n.º 397, de fevereiro de 1962, serviu de base para a Resolução de 8 de fevereiro de 1963, que fixou os “*mínimos conteúdos e duração dos cursos de Ciências Atuariais, Ciências Contábeis e Ciências Econômicas*”. Para cada um desses cursos, foram fixadas as respectivas matérias para os ciclos básicos e de formação profissional, sendo assinalado, ademais, que sua duração corresponderia a quatro anos letivos. Cumpre destacar que neste Parecer, como em outros desse período inicial, não havia referência a “horas” para a realização dos cursos.

Na segunda metade da década de 60, após as medidas que disciplinaram a duração dos cursos superiores –Parecer n.º 52/65 e Portaria Ministerial n.º 159/65 –, constatou-se a necessidade de se rever os currículos mínimos, estabelecendo-se parâmetros mais claros a serem seguidos pelo CFE. Em função dessa necessidade, o Conselho Federal de Educação aprovou a **Indicação n.º 8, de 4 de junho de 1968**, de autoria dos Conselheiros Clóvis Salgado, Newton Sucupira, Valnir Chagas e Rubens Maciel, para sugerir normas que orientassem o “*reexame dos currículos mínimos e duração dos cursos superiores, bem como a criação de cursos técnicos paralelos ao 1º ciclo universitário*”. Ficou determinado que o CFE procedesse “ao reexame de todos os currículos mínimos fixados para os cursos superiores, com a respectiva duração, visando a reajustá-los à luz da experiência colhida em sua execução e a facilitar a implantação do 1º ciclo na universidade” (grifo nosso). Observe-se que tal disposto aplica-se a todos os cursos superiores, inclusive os então chamados cursos técnicos, e não apenas para os cursos referentes às profissões regulamentadas.

Pela Indicação, os currículos mínimos deveriam “*revestir a dupla característica de sobriedade e flexibilidade para que constituam um delineamento realmente nuclear do conteúdo de cada curso e possam adaptar-se a condições locais e a projetos escolares*” (grifos são nossos). Para tanto, deveriam ser observadas quatro condições:

- Os conteúdos curriculares mínimos serem apresentados “*sob a forma de matérias, e não de cadeiras ou disciplinas, com o sentido de matéria-prima a ser retrabalhada em cada plano particular*”.
- Nos currículos mínimos, “*pelo menos uma das matérias deverá ser comum a todos os cursos agrupados na mesma área de conhecimentos*”.

- Para a formulação do currículo mínimo de cada curso, o CFE deve fixar:
 - “*as matérias obrigatórias em todos os casos, e que constituiriam a parte fixa do currículo” (grifo nosso);*
 - “*uma lista de matérias preferenciais, das quais os estabelecimentos escolherão, em número a ser indicado pelo CFE, a parte variável” (grifo nosso).*
- Não estarão incluídas, entre as obrigatórias, “*matérias que já representem desdobramento mais elaborado do campo de estudos considerados e, por esta razão, possam ou devam ser cultivadas em fase mais avançada, notadamente em pós-graduação”.*

Para os propósitos deste documento, cumpre destacar dois aspectos relativos à Indicação 8/68. Primeiro, o conteúdo do processo de ensino e aprendizagem dos cursos superiores, manifesto no currículo mínimo, passaria a ser feito sob a forma de matérias, e não mais de cadeiras ou disciplinas, uma tradição que remontava à origem da educação superior no país. Segundo, a formulação do currículo mínimo contemplaria duas partes: uma fixa, contendo as matérias obrigatórias; outras variável, incluindo as matérias preferenciais, as quais poderiam ser escolhidas pelos estabelecimentos.

O CFE retomaria, cerca de dois anos depois, o propósito de normatizar a aplicação dos currículos mínimos, com a aprovação do **Parecer n.º 85, de 2 de fevereiro de 1970**, relatado pelo Conselheiro Newton Sucupira. Neste dispositivo, ficou definido que o “currículo mínimo é o núcleo de matérias fixado pelo Conselho Federal de Educação, na forma do art. 26 da Lei n.º 5.540, de 28-11-68, considerado o mínimo indispensável para uma adequada formação profissional” (grifo são nossos).

O currículo mínimo, ao definir um conjunto de matérias necessárias, permitia a compatibilização dos cursos de graduação e sua comparabilidade em âmbito nacional. Não obstante, no próprio Parecer 85/70 havia espaço para as instituições de educação superior ajustarem seus cursos, do modo que julgassem necessário. Assim, o currículo mínimo poderia “ser uno, constituído de uma relação de matérias obrigatórias para todos os cursos, ou admitir diversificações, abrangendo nesta última hipótese, uma parte fixa, comum para todas as escolas e alunos, e outra variável constante de uma lista de matérias, das quais os estabelecimentos” escolheriam “tantas quantas forem determinadas pelo CFE” (grifos são nossos).

O Parecer 85/70 ressaltou a necessidade de se evitar um possível enrijecimento do currículo mínimo. Este foi entendido como “a matéria-prima a ser trabalhada pelo estabelecimento na organização do currículo do curso, podendo ser complementado com outras matérias para atender a exigências de sua programação específica, a peculiaridades regionais e a diferenças individuais dos alunos” (grifo nosso). Nesse sentido, a complementação deveria “obedecer aos princípios de flexibilidade e

sobriedade e guardar relação com a natureza e objetivos do curso, evitando-se os currículos enciclopédicos” (grifo nosso).

Também ficou estabelecido que matéria do currículo mínimo, a qual fosse comum a cursos agrupados em uma mesma área de conhecimento, deveria ser incluída entre aquelas do primeiro ciclo. E mais, para “*todos os efeitos de conteúdo e duração, o primeiro ciclo*” ficaria “*incorporado ao currículo do curso de graduação profissional*”. Conforme dispôs o Relator, seria lícito ao estabelecimento de educação superior “*desdobrar as matérias do currículo mínimo em disciplinas anuais ou semestrais, ou ainda em períodos letivos especiais a serem definidos no regimento*”.

O Relator Newton Sucupira, em seu Parecer, utilizou o conceito de hora-aula para mensurar a duração dos cursos. No item 9 do seu relato, ficou definido que a “*duração dos cursos, expressa em horas-aula, é fixada em termos de duração mínima, com observância dos limites máximos e mínimos de execução dos cursos, estabelecidos pelo CFE*” (grifo nosso).

3. Flexibilizando, Inovando e Compatibilizando a Mensuração

Nos dez anos que se seguiram à LDB de 1961, houve um grande crescimento da educação superior no país, com o aumento do número de alunos matriculados e de instituições. Em um setor que já deixava de ter feição predominantemente pública, o trabalho de regulamentação normativa impunha novos desafios para os órgãos competentes – MEC e CFE.

Algumas questões básicas herdadas da LDB de 1961, e aprofundadas com a Reforma Universitária de 68, seriam desenvolvidas ao longo dos anos 70, especialmente no que se refere à flexibilização e inovação do sistema. Nesse contexto, novos dispositivos, que em verdade atendiam à necessidade de se normatizar e compatibilizar experiências de flexibilização que já aconteciam na prática, foram criados, como o que definia sistema de crédito e regime de matrícula por disciplina. Cumpre observar que tais inovações acabariam por demandar novos dispositivos regulamentadores, dessa vez para compatibilizar as inovações e resolver problemas delas decorrentes.

3.1. Inovando com Sistema de Créditos e Regime de Matrícula por Disciplina

Importante dispositivo, no sentido da flexibilização da educação superior, viria com a **Indicação n.º 4, de 5 de maio de 1971**, do Conselheiro Raymundo Moniz de Aragão, que teve por objetivo esclarecer a diferença existente entre “*sistema de créditos*” e “*regime de matrícula por disciplina*”. Ambos, como expôs o Relator, eram inovações em relação ao tradicional “*regime de cursos seriados*”, no qual “*as disciplinas curriculares são distribuídas em séries anuais, de tal forma que um curso de graduação determinado tem sua duração fixada em certo número de anos e cada série*

o seu plano de estudos preenchido por um conjunto de rígido de disciplinas a que todos os alunos da série devem cursar”.

O principal inconveniente do regime de cursos seriados era “*exigir de todos os alunos (da série) a mesma soma de trabalho, sem levar em conta as diferenças individuais*”. A principal vantagem decorria das facilidades oferecidas à escola no plano da administração acadêmica, ou seja, “*aos interesses do aluno sobrepenha-se a comodidade da prática administrativa*”. Nesse sentido, o regime seriado ia de encontro a um dos principais propósitos da Lei n.º 5.540/68 que era **flexibilizar** a educação superior, daí a importância da Indicação n.º 4/71 em dispor sobre o sistema de créditos e o regime de matrícula por disciplina.

Para os propósitos deste documento, será abordado especialmente o sistema de créditos. Sobre este, esclareceu o Conselheiro Raymundo Aragão tratar-se de “*um meio pelo qual, baseando-se no que é comum – o trabalho exigido do estudante para aquisição do conhecimento, tornam-se comparáveis, entre si, as diversas disciplinas, malgrado as diferenças do conteúdo, metodologia do ensino, etc.*”.

Conceitualmente, “*crédito é uma unidade de trabalho escolar*”, e, como unidade, “*serve para medir grandezas da mesma espécie*”. Refere-se a “*uma quantidade de trabalho escolar conhecida, que serve para medir o trabalho (escolar) exigido para aquisição do conhecimento inerente às diversas disciplinas*”. Ou seja, refere-se “*à determinação quantitativa desse trabalho, não necessariamente à sua avaliação qualitativa*”.

Ressaltava o Conselheiro que qualquer quantidade de trabalho escolar podia ser escolhida como “*crédito*”, é uma “*simples questão de convenção*”. Contudo, entendia que, “*por ser o trabalho escolar mais antigo*” e sendo “*o mais universal (no sentido de que se a emprega no ensino da maioria absoluta das disciplinas)*”, a “*aula de anfiteatro, a preleção magistral*” deveria ser a unidade escolhida para o crédito.

O Conselheiro Raymundo Aragão expôs na Indicação n.º 4/71 seu ponto de vista sobre a inadequação da conceituação, então já em uso, de crédito como sendo o trabalho escolar equivalente a 15 aulas, ou seja, correspondendo a uma aula por semana durante um período de 15 semanas. No seu entendimento, tal era um conceito “*ilógico*”, porque tomava “*por unidade o que é realmente um múltiplo da unidade*”. Assim, definiu crédito como sendo o “*trabalho de acompanhar uma aula (preleção oral) de uma hora*”, o que enfim colocou em discussão “*um elemento de que, até então, não havíamos cuidado: a duração da aula*” (grifos são nossos).

Para o Conselheiro, a introdução desse elemento – duração da aula – era “*indispensável porque se trata de unidade de trabalho, e o trabalho é, em si mesmo, o produto de dois fatores – a energia empregada e o tempo de seu emprego*”. O último fator é “*preciso e diretamente mensurável*”, mas o primeiro, energia aplicada na

realização do trabalho escolar, “*só pode ser avaliado aproximadamente (com um valor médio e por forma subjetiva)*”.

Assim, uma atividade escolar distinta da preleção – aula prática de laboratório, seminário, elaboração de projeto, estágio supervisionado, etc. – pode implicar uma quantidade diferente de créditos. Afinal, “*tudo dependerá da relação (subjetiva) que se faça entre as duas energias, a aplicada para seguir a aula e a empregada em realizar a prática*”. Para Raymundo Aragão, o estabelecimento dessa relação subjetiva deveria ser feito “*em cada caso, pelo Colegiado de curso, no caso de Universidade ou Federação de Escolas, e pelo Conselho Departamental, tratando-se de estabelecimento isolado*”.

Na Indicação n.º 4/71, o Conselheiro Raymundo Aragão ressaltou que o sistema de crédito não visava a “*classificar ou comparar estudantes, servindo, como já referimos, a quantificar estudos e não a aferir o aproveitamento neles*”. Portanto, o aluno inscrito em uma disciplina só teria direito aos créditos pertinentes se tivesse alcançado “*no fim do período, a frequência mínima exigida e demonstrado aproveitamento efetivo*”.

Nas palavras do Conselheiro, o sistema de crédito, “*conjugado ao regime de matrículas por disciplina, substitui a série no controle da integralização do currículo do curso*”. Percebe-se, pois, que para que essa sistemática funcionasse, em conjugação com o currículo mínimo e com a carga horária, foi preciso partir-se da base, vale dizer, da quantificação da duração da aula. Esta é fundamental seja como critério mensurável (objetivo) para a atribuição de créditos a cada disciplina, seja como referencial para o estabelecimento da quantidade de créditos de outras atividades escolares, com base na percepção (subjetiva) da energia nelas empregada.

A Indicação n.º 4/71 deu origem ao **Parecer n.º 331, de 6 de maio de 1971**, que tratou do mesmo assunto, “*sistema de créditos e matrícula por disciplinas*”, e relato do Conselheiro Valmir Chagas. O Relator salientou que a Indicação focalizara “*com muito apuro, os vários itens em que se desdobra a matéria, oferecendo as soluções da melhor técnica pedagógica na perspectiva da nossa própria realidade*”. Não obstante, quanto a “*um aspecto, relacionado com o conceito de crédito, divergimos da orientação seguida: não quanto à teoria do sistema, porém no que toca à sua expressão quantitativa em termos de horas de atividades*”.

A Indicação n.º 4/71 propusera a “*atribuição de um crédito a uma hora de trabalho ‘expositivo’ e o equivalente em atividades de outra natureza*”. Para o Conselheiro Valmir Chagas, “*ao invés disso, o que se impõe com maiores vantagens indiscutíveis é o uso de multiplicador correspondente ao número de semanas contidas no período letivo: 15 por semestre, na maioria dos casos. Assim, a cada hora semanal de trabalho ‘expositivo’ corresponde um crédito no fim do período, quando o aluno seja aprovado na disciplina*” (grifo nosso).

Atribuir um crédito a cada hora de trabalho expositivo ou ao equivalente em outro tipo de atividade trazia uma inconveniente adicional, no entender do relator do Parecer n.º 331/71. Para Valnir Chagas, tal formulação impedia, “*mesmo em circunstâncias especiais, a integralização dos estudos em prazo maior ou menor que os 90 dias úteis do semestre*”. Justamente esse seria o motivo pelo qual a tendência dominante era “*a omissão do critério semanal, deixando-o subjacente*”, o que permitia “*concentrações e distensões sem prejuízo do conjunto*”. Diante do exposto, ficou estabelecido, a partir do Parecer n.º 331/71, que “*a cada quinze horas de trabalho ‘expositivo’, ou a trinta ou mais de outra natureza, corresponderá um crédito quando o aluno for aprovado na respectiva disciplina*”.

Cumprir destacar que o ajuste feito pelo Parecer à Indicação n.º 4/71 atendeu a duas necessidades. Em primeiro lugar, preservou-se o espírito da flexibilização da educação superior presente na Lei n.º 5.540/68. Em segundo lugar, diante das inovações trazidas pelo sistema de crédito, era imperativo fundamentá-las em um sentido prático, que facilitasse sua compreensão e utilização pelas instituições de ensino superior. Assim, optou-se pela vinculação do crédito às quinze horas de trabalho expositivo, como correspondência às quinze semanas contidas no semestre de um ano letivo com 180 dias úteis, com base no que se desdobrou a efetiva prática acadêmica na maioria das instituições.

3.2. Conceituando Hora-aula

Também orientado por uma necessidade prática, o **Parecer n.º 792, de 5 de junho de 1973**, tratou especificamente da questão da hora-aula. Relatado na então Câmara de Ensino do 1º e 2º grau do Conselho Federal de Educação, o Parecer n.º 792/73 resultou de uma consulta do Conselho de Educação do Estado do Rio de Janeiro referente àqueles níveis de ensino, mas acabou sendo aprovado em sessão plenária pelo CFE, o que estendeu a questão à educação superior.

A consulta do Conselho de Educação do Estado do Rio de Janeiro teve duas indagações. Em primeiro lugar, perguntou-se sobre o que se deveria entender “*pelas expressões ‘hora de atividades’ e ‘hora de trabalho escolar efetivo’ empregadas nos arts. 18 e 22 da Lei n.º 5.692*”, de 11 de agosto de 1971, a qual fixou as diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º grau. Em segundo lugar, foi questionado se estaria “*incluído ‘o recreio’ na hora de atividade ou trabalho escolar efetivo*”.

Em resposta à primeira questão, o *Conselheiro Valnir Chagas, Relator do Parecer n.º 792/73*, argumentou: “*na linguagem pedagógica brasileira, as duas expressões se equivalem no contexto em que foram empregadas; correspondem ao que também se costuma denominar ‘hora-aula’, desde que tomada a palavra aula em sentido amplo*” (grifos são nossos). Esta última ressalva impõe-se “*pois da sua primitiva aceção de lugar-onde-se-ensina, a aula veio a significar o ato-de-ensinar e daí, pela*

constância de metodologia expositiva, tendeu a identificar-se com a preleção exclusiva” (grifos são nossos). Para o Relator, é justamente para evitar o sentido estrito de aula como sendo apenas preleção que devem ser empregados, também, os termos “hora de atividades” e “hora de trabalho escolar efetivo”.

Quanto à segunda questão, inclusão ou não do recreio na hora de atividade ou trabalho escolar efetivo, Valnir Chagas respondeu “*afirmativamente, pelo menos em tese*”. Em sua argumentação, foi introduzida a questão da definição da duração da hora-aula em cinquenta minutos. Nas palavras do Relator: “*por ser a prática já consagrada o legislador teve, decerto, como assente, que na hora escolar brasileira se destinam dez minutos aos chamados ‘intervalos’. O elemento consuetudinário mostra-se valioso para a interpretação de leis, como a de n.º 5.692/71, que fogem às pormenorizações regulamentares*” (grifos são nossos).

Valnir Chagas ressaltou que deveria haver condicionamentos “*para ajustar este esquema de 50 + 10, que se enraíza no racionalismo pedagógico, a toda uma orientação de flexibilidade que doravante há de presidir à organização das ‘atividades’ escolares. Se o tradicional não desaparece de todo, tampouco permanece por inteiro; apenas resolve-se no atual*” (grifos são nossos). Nesse sentido, observou o Conselheiro que “*soaria como absurda a conclusão de que ainda agora, ao termo de cada 50 min, um intervalo de recreio devesse necessariamente acontecer*”.

Sobre o tempo de cinquenta minutos, o Relator do Parecer n.º 792/73 emitiu considerações que salientam a necessidade de flexibilização desse esquema “50 + 10”. No início da escolarização, cinquenta minutos podem ser excessivos, dados o esforço e a atenção requeridos de uma criança. Em contraposição, em fases mais avançadas ou em atividades que exijam concentração e continuidade – por exemplo, os trabalhos de laboratórios, os seminários – aquele tempo pode ser exíguo.

O recreio, portanto, “*faz parte da atividade educativa e, como tal, se inclui no tempo de trabalho escolar efetivo, isto é, naquele tempo durante o qual o aluno fica sob influência direta da escola*”. Todavia, observou Valnir Chagas, exageros não são admissíveis, sendo “*razoável que se adote como referência o limite de um sexto das atividades (10 minutos para 60, ou 20 para 120, ou 30 para 180, por exemplo) o que a experiência consagrou e nada mais contra-indica*”.

O Parecer n.º 792/73, embora concebido originalmente no contexto do ensino de 1º e 2º graus, foi estendido ao ensino superior. O Conselho Federal de Educação, em sessão plenária, aprovou o Parecer, concluindo “*que as expressões ‘hora de atividades’ e ‘hora de trabalho escolar efetivo’ são sinônimas e significam hora-aula, tendo sido usadas em lugar desta, para evitar o significado exclusivo de preleção, que a terceira traduz; quanto à segunda parte da consulta, deve-se responder afirmativamente, pelo*

menos em tese, pois fazendo o recreio parte da atividade educativa, não há por que excluí-lo do tempo de trabalho escolar efetivo”.

3.3. Compatibilizando e Flexibilizando Currículo Mínimo

O processo de flexibilização da educação superior prosseguiria ao longo da década de 70, ao mesmo tempo em que se expandia o próprio sistema de educação superior. O estabelecimento dos currículos mínimos dos cursos superiores continuou ao longo desse período, com várias deliberações por parte do Conselho Federal de Educação. Não obstante, surgiram alguns questionamentos importantes quanto à compatibilização dos estudos, seja entre os cursos, seja entre as instituições.

Dentre os assuntos debatidos e disciplinados por normas legais, merece destaque a questão do aproveitamento dos estudos e da transferência de alunos entre os estabelecimentos de educação superior. O **Decreto n.º 77.455, de 19 de abril de 1976**, ao disciplinar a transferência de alunos, acabou por abrir uma brecha na compatibilização dos cursos superiores, contribuindo, por suas conseqüências práticas, para a flexibilização dos currículos mínimos e da mensuração do conteúdo educacional.

O Decreto 77.455/76 definiu, no seu art. 1º, que as *“matérias componentes dos currículos mínimos de quaisquer cursos superiores, definidos pelo Conselho Federal de Educação, cursadas com aproveitamento em qualquer estabelecimento funcionando regularmente, serão automaticamente reconhecidas por outro estabelecimento, no caso de transferência de alunos”* (grifo nosso). Como dispôs o § 3º, o *“reconhecimento a que se refere este artigo implica a dispensa de qualquer adaptação obrigatória, e acarreta a atribuição dos créditos correspondentes e demais efeitos para continuação do curso frequentado pelo aluno transferido”*. E mais, a *“verificação do cumprimento do disposto no ‘caput’ do artigo 1º deste Decreto esgotar-se-á com a constatação de que o aluno foi regularmente aprovado na disciplina ou disciplinas correspondentes a cada matéria”* (art. 2º, grifos são nossos).

O Decreto não obrigava que houvesse a compatibilização da carga horária das matérias do currículo mínimo que fossem aproveitadas quando da transferência. Não obstante, o *“disposto nos artigos anteriores não impede que a instituição que recebe o aluno lhe proporcione aconselhamento e orientação, no sentido de esclarecê-lo melhor sobre a diferença de currículos, conteúdos e programas, e a maior ou menor dificuldade que ele poderá ter na continuidade dos seus estudos”* (art. 3º). E mais, ao *“exigir a integralização curricular para expedição do diploma de conclusão de curso, a instituição na qual o aluno o estiver concluindo deverá orientá-lo na escolha de disciplinas optativas e eletivas que melhor se ajustem à natureza do curso, para efeito de completar a carga horária e os créditos requeridos, toda vez que as matérias obrigatórias tenham sido plenamente atendidas, na forma dos artigos anteriores”* (art. 5º).

Com base no Decreto 77.455/76, foi baixada a **Portaria Ministerial nº 515, de 25 de maio de 1979**, que passou a ser instrumento obrigatório para as transferências entre as instituições de educação superior. Dentre outros dispositivos, ficou definido que, “*para efeito do parágrafo único do Artigo 4º, do Decreto Nº 77.455, de 19 de abril de 1978, por disciplinas da mesma natureza entende-se aquelas que, não resultantes do currículo mínimo, tenham valor formativo equivalente, tanta na instituição de origem, quanto na instituição recipiente*” (art. 1º). Ademais, da “*documentação relativa à transferência do aluno*” deveria constar um quadro demonstrativo, conforme modelo anexado à própria Portaria, “*do desdobramento das matérias do currículo mínimo do curso*” (art. 7º).

Para resolver eventuais conflitos entre dispositivos em vigor, notadamente quanto à LDB de 1961, foi editada a **Lei n.º 7.037, de 5 de outubro de 1982**, que deu “*nova redação ao art. 100 da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, relativo à transferência de alunos, de qualquer nível, de uma para outra instituição de ensino*”. Mantendo, com ligeiras alterações na forma da redação, o disposto na LDB de 1961, a Lei 7.037/82 trouxe para esta instância legal basicamente o que estabelecera o Decreto 77.455/76. Assim, passou a fazer parte do art. 100 da LDB de 1961, o parágrafo 2º o qual determinava que as “*matérias componentes dos currículos mínimos de qualquer curso superior, estudadas com aproveitamento em instituição autorizada, serão automaticamente reconhecidas pela instituição que receber o aluno, devendo este, entretanto, cursar as matérias ou disciplinas obrigatórias constantes do currículo pleno, de acordo com as normas fixadas pelo Conselho Federal de Educação*” (grifo nosso).

O CFE também disciplinaria a questão com a **Resolução CFE n.º 12, de 2 de julho de 1984**. Nesta Resolução, a questão da carga horária, que não fora tratada no Decreto e na Lei, seria considerada como aspecto importante para a transferência de alunos. O art. 2º definiu que as “*matérias componentes do currículo mínimo de qualquer curso superior, estudadas com aproveitamento em instituição autorizada, serão automaticamente reconhecidas pela escola que receber o aluno, atribuindo-se-lhe créditos, notas, conceitos e carga horária obtidos no estabelecimento de procedência*” (grifo nosso). Ademais, o “*reconhecimento a que se refere este artigo implica a dispensa de qualquer adaptação e da suplementação de carga horária*” (art. 2º, § 1º, grifo nosso). Por fim, a “*verificação, para efeito do disposto no § 1º esgotar-se-á com a constatação de que o aluno foi regularmente aprovado em todas as disciplinas correspondentes a cada matéria*” (art. 2º, § 2º, grifo nosso).

Complementando o disposto no artigo acima, a “*instituição para a qual o aluno se transferir exigirá dele, para integralização do currículo pleno, o cumprimento regular das demais disciplinas da carga horária total*” (art. 3º). Assim, será exigido o cumprimento de carga horária adicional, em termos globais, “*para efeito de*

integralização curricular, em função total de horas obrigatório à expedição do diploma no estabelecimento que receber o aluno” (art. 3º, parágrafo único).

O Decreto 77.455/76, a Portaria MEC 515/1979, a Lei 7.037/82 e a Resolução CFE 4/84 abriram, na prática, uma brecha na padronização da mensuração do conteúdo educacional. Deve-se salientar que a sistemática adotada após a LDB de 1961 apoiava-se no par currículo mínimo – que estabelecia um conjunto de matérias obrigatórias (parte fixa) e facultava às instituições a escolha de matérias opcionais (parte variável) – e na carga horária mínima – a qual determinava uma quantidade mínima de horas (por vezes horas-aula) a ser cumprida. Observe-se, ademais, que com a disseminação do sistema de créditos e da matrícula por disciplina, aliada à expansão do ensino superior, notadamente nas instituições privadas, a compatibilização dos currículos e da carga horária tornou-se uma questão complexa.

Para a composição do currículo pleno, com a respectiva carga horária do curso, as instituições poderiam distribuir do modo que melhor lhes conviesse as matérias obrigatórias e optativas, desde que atendidos os requisitos mínimos (currículo e carga horária). Isso permitia uma equalização básica entre todos os cursos superiores, mas também abria espaço para que os estabelecimentos de ensino adequassem os recursos materiais, pedagógicos e humanos disponíveis ao seu entorno educacional.

Nesse sentido, os quatro dispositivos supra-referidos – bem como outras normas que lhe estiveram associadas – assinalavam mais um espaço para a flexibilização da sistemática, que para muitos engessava a educação superior. Como referido acima, não havia obrigação de compatibilidade das cargas horárias para cada matéria cursada. Assim, no caso de uma transferência, se um aluno tivesse concluído, na instituição de origem, determinada matéria do currículo mínimo, a instituição de destino estaria obrigada a considerá-la como cursada, mesmo que a carga horária correspondente naquela fosse inferior.

Como consequência prática, poderia acontecer o seguinte. Uma instituição que concentrasse, na distribuição de sua carga horária, horas em uma determinada matéria obrigatória – por uma opção pedagógica – estaria obrigada a conceder a respectiva carga a um aluno transferido de outra instituição, independentemente da quantidade de horas que ele tenha cumprido na origem. Assim, este aluno, dependendo das demais matérias e das respectivas cargas que trouxesse da instituição de origem, poderia, ao se graduar, ter cumprido uma carga horária total – currículo pleno – menor do que os alunos que tivessem feito todo o curso nessa segunda instituição.

4. Mensuração e Questões Trabalhistas e Econômicas

O processo de ensino e aprendizagem pode – e deve – ser mensurado, especialmente se o entendermos como carregando consigo uma carga de trabalho a ser cumprida/ apreendida pelo aluno, como pré-condição para a seqüência, ou conclusão, de seus estudos. Assim, a mensuração é importante seja para quantificar, em sentido estrito, o conteúdo a ser transmitido, seja para estabelecer bases mínimas, passíveis de comparação, para uma avaliação qualitativa do processo de ensino e aprendizagem.

A despeito de sua importância, a mensuração do conteúdo educacional surgiu, no Brasil, como uma questão externa ao processo, propriamente dito, de ensino e aprendizagem. No bojo da reformulação da educação superior acontecida nos anos 30, a qual lançaria as bases normativas do desenvolvimento do setor até a LDB de 1961, a questão da mensuração seria incorporada por razões fundamentalmente de ordem econômica e trabalhista, as quais decorriam da expansão do setor privado em todos os níveis da educação.

Cumprir destacar que, mesmo após a LDB de 1961, já havendo a regulamentação das cargas horárias e dos currículos mínimos, os aspectos de natureza econômica e trabalhista permaneceriam interferindo na regulamentação da questão. Fato tanto mais compreensível pela relevância econômica e social que veio sendo adquirida pela educação superior, a qual demandaria, tanto para o setor público quanto para o privado, a incorporação desses aspectos à própria gestão educacional das instituições de ensino. Observe-se, ademais, que daí adveio boa parte da confusão conceitual, das disputas e dos conflitos de interesse, quanto ao modo de se mensurar o conteúdo educacional.

4.1. Mensuração como uma Questão Trabalhista

O **Decreto-Lei n.º 2.028, de 22 de fevereiro de 1940**, instituiu “*o registro profissional dos professores e auxiliares da administração escolar*”, e dispôs “*sobre as condições de trabalho dos empregados em estabelecimentos particulares de ensino e dá outras providências*”. Três anos depois, veio o **Decreto-Lei n.º 5.542, de 1º de maio de 1943**, o qual aprovou a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Em decorrência de ambos os dispositivos, foi baixada, pelo Ministério da Educação e Saúde, a **Portaria n.º 204, de 13 de abril de 1945**, que fixou “*os critérios para a determinação da condigna remuneração devida aos professores dos estabelecimentos particulares de ensino*”.

A Portaria MEC 204/45 tratou fundamentalmente das condições de trabalho nos estabelecimentos particulares de ensino, não obstante seus dispositivos terem tido impacto sobre o processo educacional. Assim, ficou determinado que para “*o cálculo da remuneração mensal ordinária de cada professor*” deveria haver a fixação da “*remuneração de uma aula, calculando-se, pelo número de aulas semanais, na conformidade do horário estabelecido, a remuneração de uma semana*” (art. 3º, I). E

também ser considerado, “*para efeito do cálculo de que trata o presente artigo, cada mês constituído de quatro semanas e meia*” (art. 3º, II).

Além disso, coube à Portaria MEC 204/45 definir como deveria ser computada a aula. Dispôs o inciso I do art. 4º que seria contado como uma aula, “*nos estabelecimentos particulares de ensino superior ou de segundo grau, o trabalho letivo de cinquenta minutos, durante o dia, ou de quarenta minutos à noite*” (grifos são nossos). Observe-se que tal dispositivo tornar-se-ia referência prática para a estruturação do ensino em boa parte dos estabelecimentos, o que acabaria por levar à associação entre hora trabalhada e hora-aula, cuja duração seria de cinquenta minutos, para o turno diurno.

4.2. Mensuração como uma Questão Econômica

O crescimento da participação do setor privado na educação superior, processo que se acentuou a partir do último quarto do século XX, contribuiu para que a questão da mensuração do conteúdo educacional passasse a incorporar uma ótica econômica. A difusão do sistema de crédito e do regime de matrícula por disciplina, aliada à preferência manifesta das instituições privadas pelos chamados professores horistas – aqueles remunerados pela hora-aula – fez com que questões educacionais não poucas vezes ficassem confundidas com assuntos de natureza econômica.

Ademais, o ciclo inflacionário vivido pelo Brasil entre os anos 70 e meados dos anos 90, ao desorganizar as relações das instituições de educação superior com os docentes, com o pessoal administrativo, com os discentes e com o próprio governo, acabou por fazer com que fatores econômicos se tornassem praticamente indissociáveis da mensuração e qualificação do conteúdo educacional. Decisões das próprias instâncias públicas, as quais competiam dispor sobre a regulação educacional, ajudaram para que isso acontecesse.

Logo após a Reforma de 68, foi baixado o **Decreto-Lei nº 532, de 16 de abril de 1969**, que dispôs “*sobre a fixação e o reajustamento de anuidades, taxas e demais contribuições do serviço educacional*”. Ficou definido, no art. 1º, que caberia ao “*Conselho Federal de Educação, aos Conselhos Estaduais de Educação e ao Conselho de Educação do Distrito Federal, no âmbito das respectivas competências e jurisdições, a fixação e o reajuste de anuidades, taxas e demais contribuições correspondentes aos serviços educacionais, prestados pelos estabelecimentos federais, estaduais, municipais e particulares, nos termos dêste Decreto-lei*”. Pelo art. 2º do Decreto-Lei 532/69, estabeleceu-se que haveria “*junto ao Conselho Federal de Educação, a cada Conselho Estadual de Educação e ao Conselho de Educação do Distrito Federal, uma Comissão de Encargos Educacionais com finalidade específica de estudar a matéria referida no art. 1º e opinar conclusivamente para a decisão final do respectivo Conselho*”.

Por esse instrumento legal, os Conselhos, na prática, faziam intervenção sobre a gestão dos estabelecimentos de ensino. Assim, na *“análise e avaliação do comportamento dos preços das anuidades, taxas e contribuições referidas neste Decreto-lei, os Conselhos terão por base o princípio de compatibilização entre a evolução de preços e a correspondente variação de custos, observadas as diretrizes da política econômica do Governo Federal, bem como as peculiaridades regionais e os diversos graus, ramos e padrões de ensino”* (art. 3º). Também poderiam *“requisitar dos estabelecimentos de ensino, em caráter confidencial, assegurado o sigilo, o fornecimento de documentos, informações ou esclarecimentos que julgar necessário ao acompanhamento e à análise de evolução dos preços de que trata este Decreto-lei”* (art. 4º). E mais, nos *“casos de aumento de valores acima das correspondentes alterações de custos e de falta de atendimento, não justificado, das requisições previstas no artigo anterior, ou ainda, quando se apurar fraude de documento ou informações”*, os Conselhos poderiam *“determinar o restabelecimento dos níveis de valores anteriores ou a fixação do justo valor, ou propor a adoção pelos competentes órgãos e entidades da Administração Pública das providências administrativas, fiscais e judiciais legalmente cabíveis”* (art. 5º).

A confusão conceitual entre “horas” e “horas-aula”, e a inserção de assuntos de natureza econômica na questão da mensuração do conteúdo educacional, é atestada por decisão da própria Comissão de Encargos Educacionais (CEnE) do CFE. Com base no Decreto-Lei 532/69, a CEnE fez o **Parecer n.º 590, de 30 de novembro de 1982**, para definir normas que disciplinassem os referidos encargos, o qual geraria uma Resolução do Conselho.

O Parecer 590/82, que trouxe consigo um Projeto de Resolução, foi elaborado com base em trabalho realizado pela CEnE/CFE, com a colaboração dos presidentes das Comissões de Encargos Educacionais dos Conselhos estaduais. Nesse sentido, o resultado desse trabalho refletiu *“a preocupação em assegurar o equilíbrio entre a capacidade aquisitiva da família e do aluno, e a obrigação da mantenedora de oferecer serviços educacionais de qualidade aceita pela sociedade, sem prejuízo dos direitos do pessoal docente e técnico-administrativo”* (grifo nosso).

Do trabalho da CEnE, e como consequência do Parecer 590/82, foi baixada a **Resolução n.º 1, de 14 de janeiro de 1983**, que disciplinou a *“cobrança de encargos educacionais nas instituições escolares do sistema federal de ensino”*. A Resolução CFE/CEnE 1/83 definiu quais elementos constituem os encargos educacionais (anuidade, taxa, contribuição), conceituando cada um deles, e estabeleceu procedimentos pelos quais o CFE, ouvida a CEnE, faria os reajustes.

Para os propósitos deste documento, importa salientar um dispositivo em especial. Ficou definido, pelo art. 6º, que as *“escolas que utilizarem o regime de crédito ou de matrícula por disciplina”* deveriam, *“para encontrar o valor da hora/aula, somar os*

valores das semestralidades correspondentes a todo o curso e dividir o resultado pelo número total de horas do currículo” (grifos são nossos). Constata-se, portanto, que o próprio CFE não apenas considerava a mensuração do conteúdo educacional como sendo também uma questão econômica, como contribuía para reforçar a confusão conceitual entre hora-aula e hora curricular.

4.3. Mensuração Educacional e Motivações Trabalhistas e Econômicas

O Conselho Federal de Educação voltaria a se pronunciar especificamente sobre o tema hora-aula, com suas implicações sobre a mensuração do conteúdo educacional, com o **Parecer n.º 28, de 28 de janeiro de 1992**. Relatado pelos Conselheiros Dalva Assumpção Soutto Mayor e Ernani Bayer, no âmbito da então Câmara de Legislação e Normas, o Parecer respondia a “*consulta sobre o tempo de duração da hora-aula, diurna e noturna, em estabelecimentos de ensino superior*”, solicitada pela Fundação Dom Aguirre, de Sorocaba-SP, mantenedora da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Sorocaba e da Faculdade de Ciências Contábeis e Administrativas de Sorocaba.

Na exposição de motivos, a Fundação paulista informava que os “*Regimentos das faculdades mantidas – aprovados pelo CFE*” previam a “*duração da hora-aula, diurna ou noturna, por tempo não inferior a cinquenta (50) minutos*” (grifos são nossos). Todavia, em dissídio coletivo instaurado perante a Justiça de Trabalho, no dia 15 de novembro de 1989, ficou estabelecido que a “*hora-aula, para os fins previstos no art. 320 da CLT – Consolidação das Leis Trabalhistas, teria a duração de cinquenta (50) minutos, no período diurno, e quarenta (40) minutos, no período noturno*”, tendo sido feita referência à Portaria n.º 204, de 13 de abril de 1945, do Ministério da Educação.

Conforme expôs a Fundação Dom Aguirre, em consequência do acordo coletivo de 15 de novembro de 1989, “*as faculdades mantidas foram obrigadas, em 16 de agosto de 1989, a reduzir a hora-aula do período noturno para quarenta minutos*”, dado que o “referido dispositivo legal (do dissídio)” tinha força de lei, pois fora “homologado pela Justiça do Trabalho”. Ademais, um novo acordo coletivo em 27 de março de 1990, firmado e registrado na Delegacia Regional do Trabalho, repetiu a cláusula relativa à hora-aula diurna e noturna do dissídio do ano anterior.

A consulta feita pela Fundação de Sorocaba decorreu de desdobramentos oriundos de determinação da DEMEC/SP, tomada em termo de visita, no sentido de que as faculdades mantidas ministrassem “*aulas com duração de cinquenta (50) minutos, tanto no período diurno quanto no noturno*”. Tal obrigação teria deixado “inconformados” os docentes da instituição, dada a alegação de que a Portaria n.º 204/45 do MEC não fora revogada. Nesse sentido, a Fundação questionava se as

faculdades mantidas estariam “obrigadas a cumprir o acordo homologado pela Justiça do Trabalho, ou o disposto nos seus Regimentos”.

Em resposta à consulta, os Relatores afirmaram que a “determinação da DEMEC/SP está correta, e deve ser imediatamente cumprida. Nos cursos de graduação ministrados por estabelecimentos de ensino superior é de cinquenta (50) minutos a duração da hora-aula, quer se trate de aula diurna, quer de aula noturna” (grifo nosso). E mais, enfatizaram os Conselheiros que a “redução desse tempo representa inobservância da carga horária, vale dizer, descumprimento do currículo mínimo, o que torna cabível a aplicação das sanções previstas em lei” (grifos nossos).

Sobre a Portaria n.º 204/45 do MEC, “diploma de menor expressão no sistema de hierarquia de leis”, os Relatores consideraram-na “plenamente revogada diante da sua manifesta incompatibilidade com o sistema educacional” implantado após a LDB de 1961. Nesse sentido, ressaltaram que o Conselho Federal de Educação, “órgão normativo, intérprete, na jurisdição administrativa, da legislação citada, incluindo-se na sua esfera de competência e de atribuições estabelecer a duração e o currículo mínimo dos cursos de ensino superior (Lei n.º 4.024/61, art. 9º, e) – em diversos e conhecidos pronunciamentos consagrou como duração da hora-aula o tempo de cinquenta (50) minutos, com um intervalo de dez (10) minutos, para descanso dos alunos, entre uma hora-aula e outra. E tendo presente esse tempo de duração da hora-aula foram fixados os currículos mínimos dos diversos cursos de graduação” (grifos nossos).

Para os Conselheiros Dalva Assumpção Soutto Mayor e Ernani Bayer, estariam na “órbita de interesse e de competência da Justiça do Trabalho ... exclusivamente as relações individuais ou coletivas de trabalho entre empregados e empregadores”. Assim, entendiam que decisões judiciais teriam “força de lei apenas entre as partes em litígio ou em dissídio, sem qualquer repercussão na estrutura, organização e parâmetros estatuídos pelas citadas Leis de Diretrizes e Bases da Educação Nacional”.

Como consequência, expuseram os Relatores que era “de interpretar-se (e esta parece ser mais uma palmar obviedade) que a hora-aula-noturna de quarenta (40) minutos, ajustada no dissídio trabalhista, diz respeito exclusivamente ao valor do salário-aula. Nada mais. Um simples cálculo aritmético, aliás em consonância com o princípio estabelecido na legislação trabalhista quanto à jornada de trabalho: o trabalho noturno tem remuneração superior à de igual trabalho diurno”.

Para lidar com a questão, sugeriu-se a redução do número de aulas noturnas ministradas pelos professores e a diminuição da carga horária semanal a ser enfrentada pelo alunado, com a conseqüente extensão no “tempo (em número de semestres ou anos) a duração do curso”. Afinal, a redução do “tempo de duração da hora-aula para quarenta (40) minutos” seria “incorrer na ilegalidade de reduzir o currículo, no seu

tempo de duração”. Os relatores assim concluíram o Parecer n.º 28/92: “*é preciso não perder de vista que interesses corporativistas, de docentes, ou interesses financeiros, de estabelecimentos, não se sobrepõem às superiores diretrizes da educação: não são negociáveis, em dissídios trabalhistas ou fora deles*”.

5. Aprofundamento da Flexibilização da Mensuração na LDB de 1996

A LDB de 1996 trouxe profundas modificações no modo de se estruturar a educação superior. Dentre seus principais pontos, destacam-se: o entendimento de que a educação superior é parte de um processo contínuo de ensino e aprendizagem; a compreensão de que a formação superior transcende a diplomação voltada para o exercício de profissões regulamentadas; a necessidade da diversificação dos cursos e programas; a importância de se diversificar os tipos de instituições que ministrarão os cursos e programas. Nesse sentido, a LDB de 1996 visou justamente o aprofundamento da universalização e da diversificação da educação superior, o que se conjugava com o aumento da flexibilização do sistema e uma maior autonomia para as instituições de ensino. Por conseguinte, nesse contexto se inseria a questão da mensuração do conteúdo educacional.

5.1. Nova LDB e Indefinição Conceitual da Mensuração

A **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**, estabeleceu as diretrizes e bases da educação nacional, tendo como uma das suas principais preocupações a flexibilização do ensino. Com relação à fixação de parâmetros para a carga de ensino a ser ministrada, a LDB não foi precisa ao dispor sobre os três principais níveis da educação: fundamental, média e superior. Ao longo de seus 92 artigos, distribuídos por nove Títulos, foram utilizados, em diferentes momentos e para questões diversas, termos apropriados à mensuração como “horas”, “horas-aula”, “horas letivas”, “horas de trabalho efetivo”, “horas semanais de trabalho”, “horas semanais de aula”, “dias de trabalho acadêmico efetivo”, “duração”, “carga horária”, “tempo reservado” e “tempo integral”.

No Título IV, “Da Organização da Educação Nacional”, foram definidas algumas obrigações a serem cumpridas pelos estabelecimentos de ensino e pelos docentes, das quais se destacam as seguintes. Quanto aos estabelecimentos de ensino, “*respeitadas as normas comuns e as do seu sistema de ensino*”, terão, dentre outras incumbências, que “*assegurar o cumprimento dos dias letivos e horas-aula estabelecidas*” (art. 12, III, grifo nosso). Já os docentes, dentre outras obrigações, estarão incumbidos de “*ministrar os dias letivos e horas-aula estabelecidos, além de participar dos períodos dedicados ao planejamento, à avaliação e ao desenvolvimento profissional*” (art. 13, V, grifo nosso).

A LDB-96, ao tratar da educação básica (Título V, capítulo II), reiterou a necessidade de flexibilização da educação brasileira. No art. 23, ficou definido que a educação básica poderia “*organizar-se em séries anuais, períodos semestrais, ciclos, alternância regular de períodos de estudos, grupos não-seriados, com base na idade, na competência e em outros critérios, ou por forma diversa de organização, sempre que o interesse do processo de aprendizagem assim o recomendar*”. E mais, no parágrafo 2º do mesmo artigo, definiu-se que o calendário escolar deveria “*adequar-se às peculiaridades locais, inclusive climáticas e econômicas, a critério do respectivo sistema de ensino, sem com isso reduzir o número de horas letivas previsto nesta Lei*” (grifo nosso).

Cumprir destacar que a Constituição de 1988 determinou que fossem “*fixados conteúdos mínimos para o ensino fundamental de maneira a assegurar formação básica comum*” (art. 210). Em conformidade com tal dispositivo, a Lei n.º 9.394/96, ao tratar da organização da educação básica nos níveis fundamental e médio, estabeleceu que a carga horária mínima anual fosse de “*oitocentas horas, distribuídas por um mínimo de duzentos dias de efetivo trabalho escolar, excluído o tempo reservado aos exames finais, quando houver*” (art. 24, I).

Não obstante, no mesmo art. 24, a LDB instituiu normas para flexibilização da educação básica. Assim, “*nos estabelecimentos que adotam a progressão regular por série, o regimento escolar pode admitir formas de progressão parcial, desde que preservada a seqüência do currículo, observadas as normas do respectivo sistema de ensino*” (art. 24, III). E quanto ao controle de frequência, ficaria a “*carga da escola, conforme o disposto no seu regimento e nas normas do respectivo sistema de ensino, exigida a frequência mínima de setenta e cinco por cento do total de horas letivas para aprovação*” (art. 24, VI).

Também em conformidade com o dispositivo constitucional que visou a assegurar uma formação básica comum no ensino fundamental, a LDB definiu um tempo mínimo para a jornada escolar. Pelo art. 34 da Lei, a “*jornada escolar no ensino fundamental*” deveria incluir “*pelo menos quatro horas de trabalho efetivo em sala de aula, sendo progressivamente ampliado o período de permanência na escola*” (grifo nosso).

A Lei n.º 9.394/96, em seu Título V “Dos Níveis e das Modalidades de Educação e Ensino”, dedica o capítulo IV à educação superior. Com o art. 47, ficou definido que “*o ano letivo regular, independente do ano civil,*” deveria ter, “*no mínimo, 200 dias de trabalho acadêmico efetivo, excluído o tempo reservado aos exames finais, quando houver*” (grifo nosso). O parágrafo 1º desse mesmo artigo, determinou que as instituições de educação superior informassem “*aos interessados, antes de cada período letivo, os programas dos cursos e demais componentes curriculares, sua duração,*

requisitos, qualificação dos professores, recursos disponíveis e critérios de avaliação, obrigando-se a cumprir as respectivas condições” (grifo nosso).

O art. 47 da LDB também instituiu normas para flexibilização dos cursos. Dispôs o parágrafo 2º: *“os alunos que tenham extraordinário aproveitamento nos estudos, demonstrado por meio de provas e outros instrumentos de avaliação específicos, aplicados por banca examinadora especial, poderão ter abreviada a duração dos seus cursos, de acordo com as normas dos sistemas de ensino” (grifos são nossos).*

E esse mesmo dispositivo introduziu obrigações e controles, nos parágrafos 3º e 4º. Assim, tornou-se *“obrigatória a frequência de alunos e professores, salvo nos programas de educação a distância” (art. 47 § 3º)*. E também: *“as instituições de educação superior oferecerão, no período noturno, cursos de graduação nos mesmos padrões de qualidade mantidos no período diurno, sendo obrigatória a oferta noturna nas instituições públicas, garantida a necessária previsão orçamentária” (art. 47 § 4º, grifos são nossos).*

A LDB/96 estabeleceu condicionantes específicos para segmentos da educação superior. No âmbito das instituições de ensino, definiu em seu art. 52 que *“as universidades são instituições pluridisciplinares de formação dos quadros profissionais de nível superior, de pesquisa, de extensão e de domínio e cultivo do saber humano”*. No inciso III deste artigo, determinou como uma das características das universidades a existência de *“um terço do corpo docente em regime de tempo integral” (grifo nosso)*. Cumpre observar que as universidades teriam um prazo de oito anos, para cumprir esse dispositivo (art. 88, § 2º). Já em relação às instituições públicas de ensino superior, dispôs o art. 57 que os docentes dessa instituição ficarão obrigados *“ao mínimo de oito horas semanais de aulas” (grifo nosso)*.

5.2. Mensurando Regime de Trabalho

Após a Reforma de 68, o governo militar baixou o **Decreto nº 64.086, de 11 de fevereiro de 1969**, dispondo sobre *“regime de trabalho e retribuição do magistério superior federal”*, o qual também aprovou um *“programa de incentivo à implantação do regime de tempo integral e dedicação exclusiva”*. Coube ao art. 3º, e alíneas, definir que, *“para fins de execução do programa, a prestação de serviços no magistério superior federal”* passaria a ser considerada da seguinte forma:

“a) regime de 12 horas semanais efetivas de trabalho”;

“b) regime de 22 horas semanais de trabalho efetivo, em turno completo”;

“c) regime de tempo integral e dedicação exclusiva, em que será exigido o compromisso de trabalho em dois turnos completos, com um mínimo de 40 horas semanais, e o de não exercer outro cargo, função ou atividade

remunerada, em órgão público ou privado, ressalvado o disposto no artigo 18 da Lei n.º 5.539, de 27 de novembro de 1968”.

Com a edição da LDB de 1996, ficou estabelecida a exigência de que as universidades tivessem, obrigatoriamente, um terço do corpo docente em regime integral. Coube então ao **Decreto n.º 2.207, de 15 de abril de 1997**, definir o conceito de “regime de trabalho em tempo integral”. No parágrafo 4º do art. 5º, ficou estabelecido que para “*os fins do inciso III, do art. 52, da Lei n.º 9.394, de 1996, entende-se por regime de trabalho em tempo integral aquele com obrigação de prestar quarenta horas semanais de trabalho, na mesma instituição, nele reservado o tempo de pelo menos vinte horas semanais, destinado a estudos, pesquisa, trabalhos de extensão, planejamento e avaliação*”.

Com o **Decreto n.º 2.306, de 19 de agosto de 1997**, que revogou o Decreto 2.207/97, os termos deste dispositivo foram incluídos no art. 10. Posteriormente, com a edição do **Decreto n.º 3.860, de 9 de julho de 2001**, que revogou o anterior, passou a fazer parte do art. 9º com uma redação ligeiramente diferente: “*Para os fins do inciso III do art. 52, da Lei n. 9.394, de 1996, entende-se por regime de trabalho docente em tempo integral aquele que obriga a prestação de quarenta horas semanais de trabalho na mesma instituição, nele reservado o tempo de pelo menos vinte horas semanais destinado a estudos, pesquisa, trabalhos de extensão, planejamento e avaliação” (grifos são nossos).*

O conceito de regime de trabalho docente é definido com base em horas, extrapolando a mensuração do conteúdo educacional, uma vez que contempla outras atividades além daquelas feitas exclusivamente em sala de aula. Não obstante, uma parcela dos docentes da educação superior, notadamente os que lecionam em instituições privadas, insere-se no regime de trabalho na categoria de “horistas”, uma vez que a contabilização de sua remuneração é feita pela quantidade de horas-aula ministradas. Tal fato, enraizado na prática acadêmica e organizacional de numerosas instituições de educação superior, contribui para tornar ainda mais confusa a mensuração do conteúdo educacional.

5.3.Mensurando Carga Horária e Diferenciando Horas de Horas-Aula

A definição do que seriam horas e horas-aula, tal como apareciam estes termos na LDB/96, motivou esforços para esclarecimento das dúvidas por parte do novo Conselho Nacional de Educação (CNE), logo após a edição da Lei. A Câmara de Educação Básica, através do **Parecer CNE/CEB n.º 05, de 7 de maio de 1997**, relatado pelo Conselheiro Ulysses de Oliveira Panisset, dedicou parcela do item 3.1 “Disposições Gerais” ao debate do tema.

Após citar os dispositivos da Lei 9.394/96 que se utilizavam dos termos “horas” e “horas-aula” (art. 12 II, art. 13 V, art. 24 I, art. 34), o Relator observou que “*como*

ensinam os doutos sobre a interpretação das leis, nenhuma palavra ou expressão existe na forma legal sem uma razão específica”. Nesse sentido, asseverou: “pode ser entendido que quando o texto se refere a hora, pura e simplesmente, trata do período de 60 minutos. Portanto, quando obriga ao mínimo de ‘oitocentas horas, distribuídas por um mínimo de duzentos dias de efetivo trabalho escolar’, a lei está se referindo a 800 horas de 60 minutos ou seja, um total anual de 48.000 minutos” (grifos são nossos). Seguindo o mesmo raciocínio, a “jornada escolar no ensino fundamental de 4 horas de trabalho efetivo em sala de aula” refere-se a “240 minutos diários, no mínimo, ressalvada a situação dos cursos noturnos e outras formas mencionadas no artigo 34, § 2º, quando é admitida carga horária menor, desde que cumprida as 800 horas anuais” (grifos são nossos).

Para o Relator Ulysses de Oliveira Panisset, “ao mencionar a obrigatoriedade da ministração das horas-aula, a lei está exigindo (artigos 12, inciso III e 13 inciso V) que o estabelecimento e o professor ministrem as horas-aula programadas, independentemente da duração atribuída a cada uma”. Isso porque a “a duração de cada módulo-aula será definida pelo estabelecimento de ensino, dentro da liberdade que lhe é atribuída, de acordo com as conveniências de ordem metodológica ou pedagógica a serem consideradas. O indispensável é que esses módulos, somados, totalizem oitocentas horas, no mínimo, e sejam ministrados em pelo menos duzentos dias letivos” (grifos são nossos).

Além disso, ressaltou o Relator, “não são apenas os limites da sala de aula propriamente dita que caracterizam com exclusividade a atividade escolar de que fala a lei. Esta se caracterizará por toda e qualquer programação incluída na proposta pedagógica da instituição, com frequência exigível e efetiva orientação por professores habilitados. Os 200 dias letivos e as 800 horas anuais englobarão todo esse conjunto” (grifos são nossos).

Em complementação ao Parecer 05/97, a Câmara de Educação Básica elaborou o **Parecer CNE/CEB n.º 12, de 8 de outubro de 1997**. Coube ao Relator Ulysses de Oliveira Panisset, responder indagações e dúvidas que ainda chegavam ao CNE. Uma das principais questões consultadas era sobre “*a obrigatoriedade dos 200 (duzentos) dias letivos, e sobre a possibilidade de não serem os mesmos observados, desde que cumpridas as 800 (oitocentas) ou mais horas que a lei estipula*”. O Conselheiro enfatizou que “*a exigência do dispositivo é biunívoca e, portanto, não coloca ênfase em apenas um dos parâmetros. A lei obriga a uma ‘carga horária mínima anual de oitocentas horas’, mas determina sejam elas ‘distribuídas por um mínimo de duzentos dias’. Portanto, mínimo de oitocentas horas ao longo de pelo menos duzentos dias, por ano*”. O Relator concluiu: “*não há como fugir deste entendimento: o legislador optou por aumentar a carga horária anual, no ensino regular, para um mínimo de*

oitocentas horas que serão **totalizadas em um mínimo de duzentos dias por ano**. Sobre isto, **não há ambigüidade**” (grifos são do original).

A Lei 9.394/96 não estabeleceu, para a educação superior, os mesmos parâmetros mensuráveis para estruturação de cursos como o fizera para a educação básica – por exemplo, a “*carga horária mínima anual de oitocentas horas*”. A Câmara de Educação Superior (CES) do CNE teve que enfrentar, portanto, outros tipos de questões para interpretar a vontade do legislador e disciplinar assuntos que suscitaram dúvidas.

Para tratar especificamente do assunto carga horária de cursos superiores, foi apresentado o **Parecer CNE/CES n.º 575, de 4 de abril de 2001**, que teve relato da Conselheira Vilma de Mendonça Figueiredo. O Parecer respondia a uma consulta da Utopia Empreendimentos Educacionais e Culturais, decorrente do Parecer CNE/CEB 5/97, do art. 47 da Lei 9.394/96 e de acordos sindicais. O questionamento feito baseava-se na existência do que seria uma “*grande confusão para o atendimento de grandes interesses: hora é igual a hora-aula, hora-aula diurna é igual a hora-aula noturna, hora de aula é igual a hora sindical, logo hora é igual a hora-sindical*”.

A Relatora Vilma de Mendonça Figueiredo apresentou seu voto de forma sucinta e direta. “*Estabeleça-se, antes de tudo, a seguinte preliminar: hora é período de 60 (sessenta) minutos, em convenção consagrada pela civilização contemporânea, não cabendo ao legislador alterá-lo sob pena de afetar as bases mesmas da sociabilidade entre indivíduos, grupos, sociedades*” (grifo nosso). Para a Conselheira, o “*conceito de trabalho acadêmico efetivo, central para a questão aqui tratada, compreende atividades acadêmicas para além da sala de aula, como atividades em laboratório, biblioteca e outras*”. Nesse sentido, concluiu, “*cabe ressaltar que a hora-aula ajustada em dissídios trabalhistas, a ‘hora-sindical’, diz respeito exclusivamente ao valor salário-aula, não devendo ter repercussão na organização e funcionamento dos cursos de educação superior*” (grifos são nossos).

A Câmara de Educação Básica manifestou-se novamente sobre duração de hora-aula, com o **Parecer CNE/CEB n.º 08, de 8 de março de 2004**, relatado pelo Conselheiro Carlos Roberto Jamil Cury. Este Parecer respondia a consulta feita pelo Centro Federal de Educação Tecnológica de Goiás (CFET/GO) sobre a necessidade de converter a duração da aula de 45 minutos para hora. Tendo citado os Pareceres CFE/CLN 28/92, CNE/CEB 05/97 e CNE/CEB 12/97, o Relator salientou que “*mesmo com a clareza meridiana desses Pareceres, a subsistência, na memória das pessoas, do ordenamento extinto deixava alguma margem de dúvida entre as horas e as horas-aulas*”. Nesse sentido, o Parecer CNE/CES 575/2001 já teria desfeito “*uma possível sinonímia entre ambos os vocábulos*”. Ou seja, “*a hora é um segmento de tempo equivalente a 60 minutos e estabelecido a partir da vigésima quarta parte de um dia solar ou do tempo que o planeta Terra leva para girar em torno de si mesmo*”.

Para o Conselheiro Carlos Roberto Jamil Cury, os pareceres supracitados dizem o seguinte: “as 800 horas na Educação Básica, os 200 dias e as horas de 60 minutos na carga horária são um direito dos alunos e é dever dos estabelecimentos cumpri-los rigorosamente. Este cumprimento visa não só equalizar em todo o território nacional este direito dos estudantes, como garantir um mínimo de tempo a fim de assegurar o princípio de padrão de qualidade posto no artigo 206 da Constituição Federal e reposto no Art. 3º da LDB” (grifos são nossos). Não obstante, ressaltou que “o projeto pedagógico dos estabelecimentos pode compor as horas-relógio dentro da autonomia escolar estatuinto o tempo da hora-aula. Assim a hora-aula está dentro da hora-relógio que, por sua vez, é o critério do direito do estudante, que é conforme ao ordenamento jurídico” (grifos são nossos).

5.4. Introduzindo Diretrizes Curriculares e Flexibilizando Carga Horária

Em consonância com o espírito de flexibilização dos cursos superiores, traço marcante da LDB/96, e seguindo o que dispôs a **Lei n.º 9.131, de 24 de novembro de 1995**, caberia à CES “*deliberar sobre as diretrizes curriculares propostas pelo Ministério da Educação e do Desporto, para os cursos de graduação*” (art. 9º, § 2º, c). Com o **Parecer CNE/CES n.º 776, de 3 de dezembro de 1997**, relatado pelos Conselheiros Carlos Alberto Serpa de Oliveira, Éfrem de Aguiar Maranhão, Eunice Durham, Jacques Velloso e Yugo Okida, a Câmara de Educação Superior definiu orientação para as diretrizes dos cursos de graduação.

No Relatório do Parecer 776/97, os Conselheiros expuseram, em conformidade com a nova LDB, “*a necessidade de uma profunda revisão de toda a tradição que burocratiza os cursos e se revela incongruente com as tendências contemporâneas de considerar a boa formação, no nível de graduação, como uma etapa inicial da formação continuada*”. Dentre algumas recomendações, os relatores defenderam que as diretrizes curriculares deveriam “também pautar-se pela tendência observada hoje nos países desenvolvidos, de redução da duração da formação no nível de graduação” (grifo nosso).

Nesse sentido, ao manifestarem seu voto, os Relatores propuseram oito aspectos a serem considerados como orientação para as diretrizes, tendo em vista o propósito de “*assegurar a flexibilidade e a qualidade da formação oferecida aos estudantes*”. Selecionamos os três primeiros dentre esses aspectos. O primeiro foi “*assegurar, às instituições de ensino superior, 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*” (grifo nosso). O segundo aspecto proposto foi “*indicar os tópicos ou campos de estudo e demais experiências de ensino-aprendizagem que comporão os currículos, evitando ao máximo a fixação de conteúdo dos específicos com cargas horárias pré-determinadas, as quais não poderão exceder 50% da carga*

horária total dos cursos”. Já o terceiro aspecto a ser considerado foi “evitar o prolongamento desnecessário da duração dos cursos de graduação” (grifo nosso).

Em decorrência do Parecer CNE/CES 776/97, o MEC, através da Secretaria de Educação Superior (SESu), lançou, em dezembro de 1997, o **Edital n.º 4** estabelecendo modelo de enquadramento das propostas de diretrizes curriculares. Neste documento, foram sugeridos cinco objetivos e metas para as diretrizes curriculares dos cursos de graduação:

- “conferir maior autonomia às instituições de ensino superior na definição dos currículos de seus cursos, a partir da explicitação das competências e das habilidades que se deseja desenvolver, através da organização de um modelo pedagógico capaz de adaptar-se à dinâmica das demandas da sociedade, em que a graduação passa a constituir-se numa etapa de formação inicial no processo contínuo da educação permanente” (grifos são nossos);
- “propor uma carga horária mínima em horas que permita a flexibilização do tempo de duração do curso de acordo com a disponibilidade e esforço do aluno” (grifo nosso);
- “otimizar a estruturação modular dos cursos, com vistas a permitir um melhor aproveitamento dos conteúdos ministrados, bem como a ampliação da diversidade da organização dos cursos, integrando a oferta de cursos seqüenciais, previstos no inciso I do art. 44 da LDB” (grifo nosso);
- “contemplar orientações para as atividades de estágio e demais atividades que integrem o saber acadêmico à prática profissional, incentivando o reconhecimento de habilidades e competências adquiridas fora do ambiente escolar”;
- “contribuir para a inovação e a qualidade do projeto pedagógico do ensino de graduação, norteando os instrumentos de avaliação” (grifo nosso).

Após a conclusão desse trabalho pelo MEC/SESu, a CES voltaria a se manifestar sobre o tema com o **Parecer CNE/CES n.º 583, de 4 de abril de 2001**. Relatado pelo Conselheiro Éfrem de Aguiar Maranhão, ficou decidido que a CES adotaria uma orientação comum para as diretrizes que então começava a aprovar, de forma a garantir “a flexibilidade, a criatividade e a responsabilidade das instituições ao elaborarem suas propostas curriculares”. Assim, realçava o Relator, era “fundamental não confundir as diretrizes que são orientações mandatórias ... com parâmetros ou padrões – standard – curriculares que são referenciais curriculares detalhados e não obrigatórios”. Em seu voto, o Relator Éfrem de Aguiar Maranhão propôs que a “definição da duração, carga horária e tempo de integralização dos cursos será objeto

de um Parecer e/ou uma resolução específica da Câmara de Educação Superior” (grifo nosso).

5.5. Confrontando Diretrizes Curriculares a Currículos Mínimos

O **Plano Nacional de Educação (PNE)**, aprovado pela **Lei n.º 10.172, de 9 de janeiro de 2001**, ao tratar da educação superior (item 4), dispôs em subitem específico (4.3) sobre objetivos e metas a serem alcançados. Dentre o conjunto originalmente definido, destaca-se o de “estabelecer, em nível nacional, diretrizes curriculares que assegurem a necessária flexibilidade e diversidade nos programas de estudos oferecidos pelas diferentes instituições de educação superior, de forma a melhor atender às necessidades diferenciais de suas clientela e às peculiaridades das regiões nas quais se inserem” (grifos são nossos).

O CNE, através do **Parecer CNE/CES n.º 146, de três de abril de 2002**, dispôs sobre as “diretrizes curriculares nacionais dos cursos de graduação em Direito, Ciências Econômicas, Administração, Ciências Contábeis, Turismo, Hotelaria, Secretariado Executivo, Música, Dança, Teatro e Design”. Em seu relato, os Conselheiros José Carlos Almeida da Silva e Lauro Ribas Zimmer observaram que, no modelo anterior, os currículos mínimos tinham cinco objetivos:

- “1) facilitar as transferências entre instituições, de uma localidade para outra, ou até na mesma localidade, sem causar delonga na integralização do curso ou “em perda de tempo”, com a não contabilização dos créditos realizados na instituição de origem, como se vê no art. 100 da Lei 4.024/61, com a redação dada pela Lei 7.037/82” (grifo nosso);
- “2) fornecer diploma profissional, assegurando o exercício das prerrogativas e direitos da profissão, como rezava o art. 27 da Lei 5.540/68” (grifo nosso);
- “3) assegurar uniformidade mínima profissionalizante a todos quantos colassem grau profissional, diferenciados apenas em relação às disciplinas complementares e optativas, tudo como se observa, quando das transferências e do aproveitamento de estudos realizados, no art. 2º da Resolução CFE 12/84, segundo a qual as matérias componentes do currículo mínimo de qualquer curso superior cursadas com aproveitamento em instituição autorizada eram automaticamente reconhecidas na instituição de destino, inobstante alguma variação de carga horária a menor, à razão de aproximadamente 25%” (grifo nosso);
- “4) permitir-se, na duração de cursos, de forma determinada, a fixação de tempo útil mínimo, médio ou máximo, desde que esses tempos não significassem redução de qualidade face à redução ou prorrogação

prejudicial da duração do curso, ainda que com o mesmo número de créditos” (grifo nosso);

- “5) observar normas gerais válidas para o País, de tal maneira que ao estudante se assegurasse, como “igualdade de oportunidades”, o mesmo estudo, com os mesmos conteúdos e até com a mesma duração e denominação, em qualquer instituição. Os atos normativos que fixavam os currículos mínimos também indicavam sob que denominação disciplinas ou matérias deveriam ser alocadas no currículo, para se manter o padrão unitário, uniforme, de oferta curricular nacional.” (grifo nosso).

Os Relatores salientaram as limitações existentes no modelo do currículo mínimo. Este implicaria “elevado detalhamento de disciplinas e cargas horárias, a serem obrigatoriamente cumpridas, sob pena de não ser reconhecido o curso, ou até não ser autorizado quando de sua proposição, o que inibia as instituições de inovar projetos pedagógicos, na concepção dos cursos existentes, para atenderem às exigências de diferentes ordens” (grifo nosso).

Os Conselheiros também indicavam outros problemas. Os “currículos mínimos profissionalizantes se constituíam numa exigência para uma suposta igualdade entre os profissionais de diferentes instituições, quando obtivessem os seus respectivos diplomas, com direito de exercer a profissão, por isto que se caracterizavam pela rigidez na sua configuração formal, verdadeira “grade curricular” dentro da qual os alunos deveriam estar aprisionados, submetidos até aos mesmos conteúdos previamente detalhados e obrigatoriamente repassados, independentemente de contextualização, com a visível redução da liberdade de as instituições organizarem seus cursos segundo o projeto pedagógico específico ou de mudarem essas atividades curriculares e seus conteúdos segundo as novas exigências da ciência, da tecnologia e do meio” (grifos são nossos).

No entendimento dos Relatores, os “currículos mínimos profissionalizantes, rigidamente concebidos na norma, para serem observados nas instituições, não mais permitiam o alcance da qualidade desejada segundo a sua contextualização no espaço e tempo. Ao contrário, inibiam a inovação e a diversificação na preparação ou formação do profissional apto para a adaptabilidade!...” (grifo nosso).

Na análise do mérito, os Conselheiros reforçaram seu argumento. Defenderam a necessidade de “uma espécie de ‘desregulamentação’, de flexibilização e de uma contextualização das instituições de ensino superior, que atendessem mais rapidamente, e sem as amarras anteriores, à sua dimensão política, isto é, pudessem as instituições de ensino superior assumir a responsabilidade de se constituírem respostas às efetivas necessidades sociais - demanda social ou necessidade social -, expressões estas que

soam com a mesma significação da sua correspondente “exigência do meio” contida no art. 53, inciso IV, da atual LDB 9.394/96” (grifo nosso).

Ademais, enfatizaram a existência de limitações no modelo anterior, notadamente quanto à inovação. “*Sendo as instituições caixa de ressonância das expectativas sociais, ali ecoava a demanda reprimida no mercado de trabalho, no avanço tecnológico e científico, ficando, não raro, impossibilitadas de implementar qualquer projeto com que ousassem inovar em matéria curricular, salvo se, nos termos do então art. 104 da LDB 4.024/61, tivessem o destemor, nem sempre reconhecido, de propor cursos experimentais com currículos estruturados como experiência pedagógica, porque não se enquadravam nos currículos mínimos vigentes, sabendo-se que, como se disse, mesmo assim estavam eles condicionados à prévia aprovação pelo Conselho Federal de Educação, sob pena de infringência à lei*”.

Entendiam os Relatores, que a nova LDB, em consonância com o que determinava a Constituição, teve por missão inovar e flexibilizar a educação superior. Para tanto, “*teria de firmar diretrizes básicas para esse novo desafio, promovendo a flexibilização na elaboração dos currículos dos cursos de graduação, retirando-lhes as amarras da concentração, da inflexibilidade dos currículos mínimos profissionalizantes nacionais, que são substituídos por ‘Diretrizes Curriculares Nacionais’*” (os grifos são dos relatores).

O Parecer CNE/CES 146/2002, que trazia as DCNs para alguns cursos de graduação, gerou reações por parte de corporações profissionais, e acabou sendo revogado pelo **Parecer CNE/CES n.º 67, de 11 de março de 2003**. Também relatado pelos Conselheiros José Carlos Almeida da Silva e Lauro Ribas Zimmer, esse novo Parecer aproveitou boa parte da matéria desenvolvida no anterior, sendo dedicado a estabelecer um “*referencial para as Diretrizes Curriculares Nacionais – DCN dos Cursos de Graduação*”.

Os Relatores, repetindo o que fizeram no anterior, salientaram as diferenças existentes entre os currículos mínimos, que tiveram como marco de referência a LDB de 1961 (Lei n.º 4.024) e a Reforma de 68 (Lei n.º 5.540), e as diretrizes curriculares nacionais, relacionadas à LDB de 1996 (Lei n.º 9.394) e ao PNE de 2001 (Lei n.º 10.172). Com o Parecer CNE/CES 67/2003, foram estabelecidas sete diferenças:

- “1) enquanto os Currículos Mínimos encerravam a concepção do exercício do profissional, cujo desempenho resultaria especialmente das disciplinas ou matérias profissionalizantes, enfeixadas em uma grade curricular, com os mínimos obrigatórios fixados em uma resolução por curso, as Diretrizes Curriculares Nacionais concebem a formação de nível superior como um processo contínuo, autônomo e permanente, com uma sólida formação básica e uma formação profissional fundamentada na competência teórico-

prática, de acordo com o perfil de um formando adaptável às novas e emergentes demandas” (grifo nosso);

- *“2) enquanto os Currículos Mínimos inibiam a inovação e a criatividade das instituições, que não detinham liberdade para reformulações naquilo que estava, por Resolução do CFE, estabelecido nacionalmente como componente curricular, até com detalhamento de conteúdos obrigatórios, as Diretrizes Curriculares Nacionais ensinam a flexibilização curricular e a liberdade de as instituições elaborarem seus projetos pedagógicos para cada curso segundo uma adequação às demandas sociais e do meio e os avanços científicos e tecnológicos, conferindo-lhes uma maior autonomia na definição de currículos plenos dos seus cursos” (grifo nosso);*
- *“3) enquanto os Currículos Mínimos muitas vezes atuaram como instrumento de transmissão de conhecimentos e de informações, inclusive prevalecendo interesses corporativos responsáveis por obstáculos no ingresso no mercado de trabalho e por desnecessária ampliação ou prorrogação na duração do curso, as Diretrizes Curriculares Nacionais orientam-se na direção de uma sólida formação básica, preparando o futuro graduado para enfrentar os desafios das rápidas transformações da sociedade, do mercado de trabalho e das condições de exercício profissional” (grifo nosso);*
- *“4) enquanto os Currículos Mínimos, comuns e obrigatórios em diferentes instituições, se propuseram mensurar desempenhos profissionais no final do curso, as Diretrizes Curriculares Nacionais se propõem ser um referencial para a formação de um profissional em permanente preparação, visando uma progressiva autonomia profissional e intelectual do aluno, apto a superar os desafios de renovadas condições de exercício profissional e de produção de conhecimento e de domínio de tecnologias” (grifo nosso);*
- *“5) enquanto o Currículo Mínimo pretendia, como produto, um profissional ‘preparado’, as Diretrizes Curriculares Nacionais pretendem preparar um profissional adaptável a situações novas e emergentes” (grifo nosso);*
- *“6) enquanto os Currículos Mínimos eram fixados para uma determinada habilitação profissional, assegurando direitos para o exercício de uma profissão regulamentada, as Diretrizes Curriculares Nacionais devem ensinar variados tipos de formação e habilitações diferenciadas em um mesmo programa” (grifo nosso);*
- *“7) enquanto os Currículos Mínimos estavam comprometidos com a emissão de um, diploma para o exercício profissional, as Diretrizes Curriculares Nacionais não se vinculam a diploma e a exercício profissional, pois os*

diplomas, de acordo com o art. 48 da Lei 9.394/96, se constituem prova, válida nacionalmente, da formação recebida por seus titulares” (grifo nosso).

5.6. Mensuração Educacional e Acordos Internacionais

A questão da mensuração educacional no Brasil, no que se refere ao estabelecimento de instrumentos normativos, não está sujeita apenas a fatores internos. Nos últimos anos, dispositivos legais oriundos de acordos internacionais também repercutiram sobre o tema. Dois Decretos promulgados em torno da virada do século XX, um envolvendo acordo com o Mercosul, outro um tratado acertado com Portugal, expressaram a complexidade existente para a normatização do assunto, considerando-se um mundo cada vez mais integrado.

O **Decreto n.º 3.196, de 5 de outubro de 1999**, promulgou “*o Protocolo de Integração Educacional para Prosseguimento de Estudos de Pós-Graduação nas Universidades dos Países Membros do MERCOSUL, concluído em Fortaleza, em 16 de dezembro de 1996*”. Dentre os doze artigos que integram o Decreto 3.196/1999, três merecem destaque. Dispôs o art. 1º que os “*Estados Partes, por meio de seus organismos competentes, reconhecerão, unicamente para a realização de estudos de pós-graduação acadêmica, os títulos universitários expedidos pelas Instituições de Ensino Superior reconhecidas*”. Estabeleceu o art. 2º que para “*os fins previstos no presente Protocolo, consideram-se títulos de graduação aqueles obtidos nos cursos com duração mínima de quatro anos ou de duas mil e setecentas horas cursadas*” (grifo nosso). Ademais, conforme o art. 4º, os “*títulos de graduação e de pós-graduação, regidos pelo presente Protocolo, serão reconhecidos, unicamente para fins acadêmicos, pelos organismos competentes de cada Estado Parte. Tais diplomas de per se não habilitam ao exercício da profissão*” (grifos são nossos).

O segundo acordo internacional com implicações sobre a educação superior do país foi o Tratado de Amizade, Cooperação e Consulta, firmado entre a República Federativa do Brasil e a República Portuguesa. Celebrado em Porto Seguro, no dia 22 de abril de 2000, este Tratado teria sua promulgação com o **Decreto n.º 3.927, de 19 de setembro de 2001**. No Título III, “Cooperação Cultural, Científica e Tecnológica”, foram abordados aspectos atinentes à educação superior, dentre os quais selecionamos os que se seguem. Pelo art. 33, definiu-se que as “*Partes Contratantes favorecerão e estimularão a cooperação entre as respectivas Universidades, instituições de ensino superior, museus, bibliotecas, arquivos, cinematecas, instituições científicas e tecnológicas e demais entidades culturais*” (grifo nosso).

Dispôs o art. 37 que, nos “*termos a definir por acordo complementar, poderão os estudantes brasileiros ou portugueses, inscritos em uma Universidade de uma das Partes Contratantes, ser admitidos a realizar uma parte do seu currículo acadêmico em*

uma Universidade da outra Parte Contratante”. Estabeleceu-se que também “*em acordo complementar será definido o regime de concessão de equivalência de estudos aos nacionais das Partes Contratantes que tenham tido aproveitamento escolar em estabelecimentos de um desses países, para o efeito de transferência e de prosseguimento de estudos nos estabelecimentos da outra Parte Contratante*” (art. 38).

O art. 39 do Decreto 3.927/2001 repercutiu especificamente sobre a questão da duração dos cursos. Ficou estabelecido que os “*graus e títulos acadêmicos de ensino superior concedidos por estabelecimentos para tal habilitados por uma das Partes Contratantes em favor de nacionais de qualquer delas serão reconhecidos pela outra Parte Contratante, desde que certificados por documentos devidamente legalizados*”. E mais, para “*efeitos do disposto no Artigo anterior, consideram-se graus e títulos acadêmicos os que sancionam uma formação de nível pós-secundário com uma duração mínima de três anos*” (art. 39, grifo nosso).

Dúvidas oriundas do Decreto 3.927/2001, levaram a Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) a consultar o CNE sobre a “*aplicação do Tratado de Amizade, Cooperação e Consulta entre a República Federativa do Brasil e a República Portuguesa*”. A CAPES formulou três questões ao Conselho Nacional de Educação:

- “*a) "títulos acadêmicos de ensino superior" (art. 39) abrangeria ou não a pós-graduação, vez que o comando trata de formação pós-secundária, com duração mínima de três anos, autorizando a conclusão de estar tratando apenas da graduação;*”
- “*b) como o acesso à pós-graduação exige a graduação, aos detentores de licenciaturas curtas estaria assegurado o direito de acesso, no âmbito do tratado, diferentemente do mínimo de 2.700 horas, fixado em pacto análogo;*”
- “*c) Como será feita a publicidade dos "estabelecimentos para tal habilitados" (art. 39) para que o público e as Universidades possam efetuar o registro indicador do reconhecimento, conforme a determinação do Tratado*”.

Da consulta da CAPES, resultou o **Parecer CNE/CES n.º 199, de 5 de junho de 2002**, que teve o relato do Conselheiro Lauro Ribas Zimmer. Após discorrer sobre dispositivos do Tratado, o Relator manifestou seu entendimento de que “*antes de qualquer manifestação conclusiva*”, devam ser os assuntos em questionamento “*aprofundados por equipe multidisciplinar, envolvendo esta Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação CES/CNE, a Secretaria de Educação Superior - SESu, a Secretaria de Educação a Distância - SEED e a própria CAPES*”. Para tanto recomendou, ademais, que fossem “*mantidos com o Ministério das Relações*

Exteriores e os órgãos portugueses competentes ou Universidades Brasileiras e Portuguesas os contatos que se fizerem necessários para a operacionalização plena e eficaz dos enunciados do Tratado de Amizade, Cooperação e Consulta, no campo da educação superior”.

5.7. Mensuração, Duração dos Cursos e Carga Horária

O Parecer CNE/CES 583/2001, referido acima, havia determinado que a definição da duração, da carga horária e do tempo de integralização dos cursos fosse feita em Parecer ou Resolução específica da Câmara da Educação Superior. Para fundamentar tal decisão, esse Parecer apoiava-se em instrumentos legais anteriores, notadamente o Parecer CNE/CES 776/1997, o Edital MEC/SESu 4/1997 e a Lei 10.172/2001, que aprovou o PNE. Em seqüência a esse processo de normatização, foi apresentada à Câmara de Educação Superior a **Indicação CNE/CES n.º 7, de 9 de outubro de 2002**, que versava sobre o tema “Duração dos Cursos de Educação Superior”, além de propor que fosse constituída Comissão para seu estudo e análise.

O CNE, desde sua constituição, manifestou-se sobre a questão da mensuração educacional, seja em termos de duração dos cursos, seja no que se refere à carga horária. Antes mesmo da Indicação 7/2002, e em conformidade com os dispositivos anteriores, foi aprovado o **Parecer CNE/CES n.º 100, de 13 de março de 2002**, relatado pelos Conselheiros Silke Weber e Éfrem de Aguiar Maranhão, que teve por assunto a “*Carga Horária dos Cursos de Graduação*”.

Os Relatores iniciaram seu Parecer salientando que o “*debate sobre o estabelecimento da carga horária dos diferentes cursos de graduação tem se pautado, no Brasil, ora pela tradição, ora pelo que a comunidade acadêmica tem considerado como parâmetros para assegurar a qualidade da formação em nível superior pretendida*” (grifos são nossos). Assim, o “*confronto entre estas posições tem se apoiado em argumentos que destacam a experiência acumulada, mas também as novas formas de aprender proporcionadas tanto pela constante inovação tecnológica, especialmente, no campo da informática e dos meios eletrônicos, como a ampliação das oportunidades de intercâmbio propiciadas pela própria expansão e diversificação do sistema de ensino superior, inclusive da pós-graduação*”.

No entendimento dos Relatores, em um contexto “*em que a formação é percebida como processo permanente e autônomo, caracterizado pela definição de patamares progressivos de qualidade, o estabelecimento de um padrão único de carga horária, mesmo se específico por área de conhecimento, dificilmente obterá adesão*” (grifo nosso). Não obstante, observaram que “*a carga horária de um curso, seja ele diurno ou noturno, constitui um elemento fundamental para o desenvolvimento das competências e habilidades previstas pelos diferentes formatos de preparação de pessoal de nível superior*”. Não sendo outro o motivo pelo qual a Câmara de Educação

Superior do CNE propôs “o estabelecimento de alguns parâmetros a serem considerados na formulação do projeto pedagógico de cada curso, o qual deverá primar pela consistência científico profissional, qualidade e atualidade”.

Para Silke Weber e Éfrem de Aguiar Maranhão, existem parâmetros “a serem respeitados nos desenhos curriculares definidos pelos Colegiados dos diferentes cursos das diversas áreas de conhecimento”. Para tanto, devem ser considerados a diferença entre cursos diurnos e noturnos, os padrões nacionais e internacionais consolidados, “bem como a legislação brasileira incidente no ensino e os acordos internacionais de equivalência de curso” (grifo nosso). Na conclusão do seu Relato, propuseram os seguintes parâmetros:

- “a) tempo mínimo de formação em três anos letivos;
- b) percentual máximo de 15% de atividade prática, sob a forma pesquisa, de estágio ou intervenção supervisionada;
- c) percentual máximo de 15% de atividades acadêmico-culturais”.

O Parecer 100/2002, especialmente por conta da proposição do tempo mínimo de formação em três anos letivos, gerou grande reação, notadamente da parte das corporações profissionais. Assim, ante a polêmica gerada, não foi feita sua homologação por parte do Ministério da Educação. A questão da mensuração do conteúdo educacional continuou, portanto, a merecer um posicionamento por parte da Câmara da Educação Superior do CNE, até por consequência dos dispositivos acima citados, o que propiciou a elaboração do **Parecer CNE/CES n.º 108, de 7 de maio de 2003**.

O Parecer 108/2003 foi relatado pelos Conselheiros Edson de Oliveira Nunes, Éfrem de Aguiar Maranhão e José Carlos Almeida da Silva, e teve por assunto “*Duração de cursos presenciais de Bacharelado*”. Nas palavras dos Relatores: a “*importância de analisar criteriosamente a questão da duração dos cursos superiores e de graduação de brasileiros é candente, neste momento, não só para dirimir dissonâncias detectadas na evolução histórica da questão, materializada através de diversos pareceres emitidos, ao longo do tempo, mas, principalmente, quando se observa a homologação pelo Ministério da Educação do Tratado da Amizade, Cooperação e Consulta entre a República Federativa do Brasil e a República Portuguesa, Decreto 3.927, de 19 de setembro de 2001*”. Isso porque, tal Tratado “*sugerirá não só a reflexão sobre os parâmetros utilizados na normatização da duração dos cursos superiores ofertados pelas IES no Brasil, como também a do modelo de acreditação e duração de cursos em processo de implantação em Portugal, pautado por um critério de harmonização ao sistema educacional superior europeu, que fixa em anos a duração dos bacharelados e das licenciaturas, mas, estipula que o ano letivo seja composto por cerca de 32 semanas, ocupadas por quantidade de*

trabalho escolar que varia entre 25 e 32 horas semanais, ou seja, entre 800 e 1024 horas anuais de trabalho discente”.

Como observaram os Conselheiros, a União Européia recomendava que as graduações tivessem “no mínimo três anos de duração, correspondentes a 180 créditos medidos conforme o ECTS” (grifo nosso). Coerente com esse processo, o Tratado entre Brasil e Portugal reconhece “*como cursos de graduação, aqueles que tenham a duração mínima de três anos*”. Todavia, ressaltaram os Relatores, outro Acordo internacional, “*do Mercosul, ao contemplar o acesso a mestrados e doutorados, determina-se a duração mínima de quatro anos*”.

Ademais, há a realidade interna do país, e disposições normativas tomadas após a LDB de 1996. “*Recentemente, aprovou-se no Brasil a figura da modalidade de tecnólogo como graduação de natureza especial. Esta contempla cursos cuja duração, fixada em horas, varia entre 1.600 horas e 2.400 horas. As licenciaturas, que igualmente conduzem a diploma de graduação, licenciatura, tiveram sua duração fixada em 2.800 horas. Ao lado dessas, já existiam os seqüenciais de formação específica, na maioria com duração de dois anos, que também conduzem a diplomas. Observa-se, portanto, uma variedade de duração de cursos superiores, bem como uma multiplicidade de denominações, tais como bacharéis, licenciados, tecnólogos e cursos superiores de formação específica, com destinação coletiva, os seqüenciais*” (grifos são nossos).

Os Conselheiros Edson de Oliveira Nunes, Éfrem de Aguiar Maranhão e José Carlos Almeida da Silva manifestaram seu entendimento de que seria “*natural que se permitisse à educação superior brasileira evoluir, flexibilizar-se e diferenciar-se conforme sua própria dinâmica e de acordo com as exigências e características de cada área, sem que precisasse haver manifestação do Conselho Nacional de Educação sobre o assunto na maioria dos casos, já que a essência doutrinária da LDB contempla e incentiva estes princípios*” (grifo nosso). Por isso, entendem que “*a duração dos cursos nada mais seria que uma norma de natureza educacional, própria às IES, principalmente aquelas contempladas com a autonomia para a definição e fixação dos currículos de seus cursos e programas*”.

Entretanto, ressalta-se, no Parecer 108/2003, que o caminho da flexibilização e diversificação da educação superior não é fácil no Brasil, afinal o diploma de curso de graduação continua a ser “*considerado como passe profissional, necessário à obtenção da licença profissional, por várias leis, de hierarquia idêntica à LDB*”. Estas leis, ao regulamentarem as profissões e criarem normas e ordens para a sua fiscalização, acabam por incentivar a “*existência de conflitos de competências sobre conjuntos de problemas com enorme área de interseção*”.

Como consequência desse processo, a *“diversidade de ofertas e duração dos cursos superiores e de graduação esbarra nas regras para o acesso à licença profissional, tendo-se verificado inúmeras manifestações das Ordens, vedando a prática profissional de egressos do ensino superior diplomados segundo critérios de duração e concepção de cursos não endossados pelas corporações”*. Para os Relatores, restaria, *“portanto, buscar maneiras de compatibilizar o novo com o tradicional, o flexível com o formal. Claro, as Ordens e Conselhos, não só as IES, precisarão visualizar os caminhos da modernização e da flexibilização, à luz das transformações em processo”* (grifo nosso).

O dilema a ser enfrentado, para regulamentar a mensuração do conteúdo educacional consoante um espírito de flexibilização e diversificação dos cursos, pode ser apreendido com base em dois trechos do Parecer 108/2003. Primeiro, assinalaram os Relatores, que *“no contexto da flexibilização e da inovação sugeridas pela LDB, faz pouco sentido imaginar regras férreas para a determinação da duração dos cursos de graduação, cabendo, muito mais, alinhar diretrizes, parâmetros, que sirvam de marco de referência para as instituições de ensino superior”* (grifo nosso). Porém, observaram como contraponto que as corporações, *“diferentemente da doutrina da LDB, apreciam a uniformidade e o caráter nacional de currículos mínimos e duração de cursos, de modo a erigir uma identidade corporativa nacional, não diversa, senão indivisível. E tem a lei a escorar tal aspiração, de modo que, assim como o país é uma federação de estados, a vida dos egressos do ensino superior é caracterizada por uma federação de monopólios profissionais, de cunho nacional, nunca regional, de traços uniformes, nunca diversos, de comandos unitários, nunca múltiplos”* (grifo nosso).

Sobre as corporações e profissões, cabe aqui um parêntesis. O Capítulo I do Título II da Constituição de 1988, Dos Direitos e Garantias Fundamentais, dispõe sobre os Direitos e Deveres Individuais e Coletivos. Este capítulo tem apenas um artigo, que traz em seu caput: *“Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País, a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade nos termos seguintes”* (art. 5º, CF). Seguem-se ao texto, 77 incisos e dois parágrafos, dentre os quais destacamos o inciso XIII: *“é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais, que a lei estabelecer”*. Em resumo, *“todos são iguais”* e *“é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão”* – mas a lei pode estabelecer diferenciações...

Voltando ao Parecer 108/2003, este dispôs que a *“LDB, no apagar das luzes do século vinte, abriu novas perspectivas para a educação superior brasileira, possibilitando a desconexão entre a vida profissional e a formação universitária, indicando que o diploma atesta o que se aprendeu nos estudos de terceiro grau, não ligando, necessariamente, o diploma à licença profissional”*. Por conta disso, o CNE

“deliberou sobre as diretrizes curriculares propostas pelo MEC em sintonia com a orientação da Lei. Tais diretrizes, entretanto, assim como muitos aspectos do espírito da referida lei, se chocam, naturalmente, com a matriz histórica que comanda a arquitetura do ensino superior no Brasil, a matriz profissionalizante”.

Os Relatores caracterizaram a situação vigente como sendo a de uma *“transição entre dois paradigmas”*. De um lado, haveria a tradição, ou seja, *“o que marca a história brasileira”*; de outro a ruptura, *“cujos defensores advogam que constitui o seu futuro”*. Cada uma desses posicionamentos reflete *“o choque de preferências e pautas distintas”*. Assim, enquanto o *“CNE avoca a interpretação dos novos tempos, em obediência mesmo à lei”*, as *“corporações, com seus poderes derivados da outorga estatal, e da mescla, mesmo, entre corporação e Estado, procuram ajustar o novo espírito da lei à velha natureza do poder corporativo”*. Por conta dessa realidade, seria natural *“que se entenda a pertinência de um período de transição, que se perceba a necessidade de ajustar a velocidade da aplicação do comando imperativo da lei à capacidade cognitiva da sociedade, pautada pelos poderes de suas históricas corporações, permitindo-lhe o tempo necessário para os ajustes indispensáveis à absorção, entendimento, integração e maturação de um novo paradigma”*.

Afinal, como realçam os Conselheiros em seu Parecer, as mudanças *“precisam de legitimidade, processo de duas mãos, que une o inovador, a inovação e as instâncias que farão materializar a novidade. É, portanto, processo múltiplo, dependente do compartilhamento, aceitação e escoramento de novas visões de mundo”*. E justamente tem *“faltado às novas diretrizes curriculares a legitimidade do comando, ou melhor, se as tem negado a legitimidade, até mesmo por via judiciária. Essa, como se vem discutindo, não advém somente da força da norma, de seu comando, mas depende, igualmente, de sua compreensibilidade, de sua adoção, de seu escoramento, pelas pessoas, organizações e instituições responsáveis”* (grifo nosso).

Deve-se salientar que o Parecer 108/2003 tratava apenas da duração dos cursos de graduação de bacharelado, na modalidade presencial. As licenciaturas tinham sua duração fixada nos termos do Parecer CNE/CP n.º 28, de 2 de outubro de 2001, e da Resolução CNE/CP n.º 2, de 19 de fevereiro de 2002. E ainda havia o Parecer CNE/CES n.º 436, de 2 de abril de 2001, reafirmado pelo Parecer CNE/CP n.º 29, de 3 de dezembro de 2002, que dispunham sobre os cursos superiores de tecnologia, uma graduação de natureza especial, cujo prazo de duração era mais curto. Este último também trazia o Projeto de Resolução que instituiria *“as Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a organização e o funcionamento dos Cursos Superiores de Tecnologia”*.

Depreende-se, portanto, que a transição entre os referidos paradigmas, além de se dar em um contexto de muitas dúvidas, interesses em conflito e de compreensão ainda insipiente sobre as implicações do problema, possui limitações adicionais.

Embora a normatização dos bacharelados contemplasse a maioria dos cursos superiores, há que se considerar, nas palavras dos Relatores, a *“posterior necessidade de se estipular o tempo mínimo para integralização dos diversos cursos superiores, já que muitos deles, seja por tradição, seja por recente orientação do CNE, têm sua duração fixada em número de horas e anos, tais como as licenciaturas e outros, somente em número de horas, tais como, os cursos superiores de tecnologia”*. Assim, sugere-se no Parecer 108/2003 que o *“tempo de integralização dos conteúdos possivelmente, à semelhança da discussão que se desenrola na Europa”*, seja *“fixado em termos de horas, volume de trabalho”*.

Diante desse quadro, os Relatores submeteram à aprovação da Câmara de Educação Superior seu voto prevendo que o *“CNE promoverá nos próximos 6 (seis) meses, audiências com a sociedade, ensejando a discussão e avaliação da duração e integralização dos cursos de bacharelado. Ao final desse processo, aprovará Parecer e Resolução dispondo sobre a matéria”*. A despeito da aprovação, por unanimidade, desse voto o Parecer 108/2003 não seria homologado, dando origem ao **Parecer CNE/CES n.º 329, de 11 de novembro de 2004**.

Tendo por assunto a *“carga horária mínima dos cursos de graduação, bacharelados, na modalidade presencial”*, o Parecer 329/2004 foi relatado pelos Conselheiros Edson de Oliveira Nunes e Antônio Carlos Caruso Ronca. Cumpre destacar que este Parecer, cujo objetivo principal foi definir a carga horária mínima, teve boa parte do seu conteúdo aproveitada do Parecer 108/2003, o qual dispunha sobre duração dos cursos. Tal fato se explica uma vez que, nas palavras dos Relatores do Parecer 329/2004, acordo entre a SESu e o CNE *“levou ao entendimento de aguardar o desdobramento do processo de consulta à sociedade através de variados mecanismos de escuta”*, em lugar de submeter o Parecer 108/2003 à homologação ministerial. Foi justamente a *“em virtude da evolução e aperfeiçoamento do tema durante este período”*, que o novo Parecer passou *“a tratar da Carga Horária Mínima dos Cursos de Graduação, bacharelados, na modalidade presencial”* (grifo nosso).

Como desdobramento do Parecer 108/2003, e tendo o propósito de colher propostas e comentários sobre a duração dos cursos, foram realizadas audiências públicas. Nestas estiveram presentes representantes *“do Conselho Nacional de Educação e da Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação, além de Membros do Conselho Federal de Administração (CFA), da Associação Nacional de Pós-graduação em Administração (ANPAD), da Associação Nacional dos Cursos de Graduação em Administração (ANGRAD), do Conselho Federal de Contabilidade (CFC), da Federação Nacional dos Economistas (FENECON), do Conselho Federal de Economia (COFECON), da Associação Nacional de Graduação em Economia (ANGE) e da antiga Comissão de Especialistas de Ensino de Economia”*, além da Associação Brasileira de Ensino do Direito (ABEDi) e da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB).

Nessa primeira etapa de debate, foram apresentadas propostas para a definição de cargas horárias dos cursos de Direito, Administração, Economia e Ciências Contábeis. Discutiu-se também “*possível diferenciação de critérios entre curso diurno e noturno, com a Economia sugerindo que o curso noturno não pudesse ser integralizado em menos de cinco anos*”. Tal tema não era consensual. A área jurídica “*optou pela utilização dos mesmos critérios para ambos os cursos*”, desde que houvesse a “*limitação das atividades noturnas a quatro horas diárias*”.

Em seguida, houve o endereçamento do Ofício n.º 426, de 19 de maio de 2004, contendo a Minuta do Parecer de Carga Horária Mínima, ao Coordenador do Fórum dos Conselhos Federais de Profissões Regulamentadas e a outros Conselhos Federais de Profissões Regulamentadas. Foram convidados a apresentar sugestões e contribuições: “*Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, Conselho Federal da Ordem dos Músicos do Brasil, Conselho Federal de Administração, Conselho Federal de Biblioteconomia, Conselho Federal de Biologia, Conselho Federal de Biomedicina, Conselho Federal de Contabilidade, Conselho Federal de Economia, Conselho Federal de Economistas Domésticos, Conselho Federal de Educação Física, Conselho Federal de Enfermagem, Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia, Conselho Federal de Estatística, Conselho Federal de Farmácia, Conselho Federal de Fisioterapia e Terapia Ocupacional, Conselho Federal de Fonoaudiologia, Conselho Federal de Medicina, Conselho Federal de Medicina Veterinária, Conselho Federal de Museologia, Conselho Federal de Nutricionistas, Conselho Federal de Odontologia, Conselho Federal de Profissionais de Relações Públicas, Conselho Federal de Psicologia, Conselho Federal de Química, Conselho Federal de Representantes Comerciais, Conselho Federal de Serviço Social e Conselho Nacional de Técnicos em Radiologia*”.

Vários desses Conselhos responderam, sugerindo cargas horárias mínimas para os respectivos cursos. Como resultado desse processo, foi apresentado com o Parecer 329/2004 um quadro demonstrativo por curso de graduação, com a respectiva indicação da carga horária mínima. Nesse conjunto de 54 cursos, as cargas horárias mínimas distribuíram-se entre oito faixas:

- 2.400 horas: Arquivologia, Artes Cênicas, Artes Visuais, Biblioteconomia, Ciências Biológicas, Ciências da Informação, Ciências Sociais, Dança, Design, Economia Doméstica, Filosofia, Física, Geografia, História, Hotelaria, Letras, Matemática, Museologia, Música, Pedagogia, Química, Secretariado Executivo, Turismo.
- 2.700 horas: Comunicação Social.

- 3.000 horas: Administração, Ciências Contábeis, Ciências Econômicas, Computação e Informática, Estatística, Meteorologia, Oceanografia, Serviço Social, Sistema de Informação.
- 3.200 horas: Biomedicina, Educação Física, Enfermagem, Farmácia, Fisioterapia, Fonoaudiologia, Nutrição, Terapia Ocupacional.
- 3.600 horas: Agronomia, Arquitetura e Urbanismo, Engenharia Agrícola, Engenharia de Pesca, Engenharia Florestal, Engenharias, Geologia, Zootecnia.
- 3.700 horas: Direito;
- 4.000 horas: Medicina Veterinária, Odontologia e Psicologia;
- 7.200 horas: Medicina.

Os Relatores ressaltaram que “*o CNE poderá se manifestar sobre outros cursos não elencados*” no conjunto acima. Cumpre registrar, também, a determinação de que “*os estágios e atividades complementares, já incluídos no cálculo da carga horária total do curso, não deverão exceder a 20% do total, exceto para os cursos com determinações legais específicas, como é o caso do curso de Medicina*”.

Com o Parecer 329/2004, foi submetido à apreciação da Câmara de Educação Superior um Projeto de Resolução, do qual constava o quadro com as cargas horárias mínimas dos cursos de graduação, bacharelado, na modalidade presencial. Composto de quatro artigos, este Projeto determinava, além da instituição das cargas horárias prevista no Parecer 329/2004, que caberia “*às Instituições de Educação Superior estabelecer a carga horária total dos cursos de graduação, bacharelados, fixando os tempos mínimo e máximo de sua integralização curricular, de acordo com os respectivos sistemas e regimes de matrícula adotados, obedecendo ao mínimo anual de 200 (duzentos) dias de trabalho acadêmico efetivo, bem como à carga horária mínima estabelecida por esta Resolução*” (art. 1º § 1º).

Ficou definido que as IES, “*em conformidade com as Diretrizes Curriculares Nacionais e com as referências existentes no Parecer CNE/CES nº 329/2004*”, deveriam fazer “*constar dos seus respectivos Projetos Pedagógicos a duração dos cursos de graduação, bacharelados, devendo considerar os padrões nacionais e internacionais consolidados para cada curso, a legislação brasileira incidente na educação e os acordos internacionais de equivalência*” (art. 2º).

Ademais, a “*Carga Horária Mínima dos cursos de graduação, bacharelados, na modalidade presencial*”, deveria “*ser implantada pelas Instituições de Educação Superior, obrigatoriamente, no prazo de 2 (dois) anos*”, a partir da publicação da Resolução (art. 3º). Não obstante, as IES poderiam “*antecipar o prazo de implantação*”

para o período ou ano subsequente à publicação da presente Resolução” (art. 3º, parágrafo único).

O Quadro abaixo estabelece uma comparação entre dois momentos de definição das cargas horárias mínimas dos cursos de graduação, bacharelado. Com base no disposto pelo Parecer CNE/CES 329/2004, procurou-se resgatar as definições anteriores da Portaria MEC 159/65, complementando-se a tabela com dados de cursos não contemplados por esta última, mas que tiveram Pareceres ou Resoluções específicas.

Quadro comparativo entre Tempo Útil¹ dos Cursos de Graduação e a Carga Horária Mínima

CURSOS	Cursos não incluídos na P. M. 159/65	Portaria MEC 159/65 (em horas/aula)	Parecer CNE/CES nº 329/2004 (em horas)
Administração	2.700 horas de atividade Parecer 307/66	-----	3.000
Agronomia		3.240	3.600
Arquitetura e Urbanismo		4.050	3.600
Arquivologia	2.160 h/a Parecer nº 698/74	-----	2.400
Artes Cênicas	Curta 2.145 h/a Plena 3.456 h/a Parecer 2.331/74	-----	2.400
Biblioteconomia		2.025	2.400
Ciências Biológicas	2.500 Parecer nº 107/70 (horas) Resolução nº 01/72 (horas de atividade)	-----	2.400
Ciências Contábeis		2.700	3.000
Ciências Econômicas		2.700	3.000
Ciências Sociais	2.200 horas de atividade Parecer nº 293/62	-----	2.400
Comunicação Social	2.200 Parecer nº 02/78	-----	2.700
Dança	2.160 horas de atividade Parecer nº 1.284/73	-----	2.400
Direito		3.300	3.700
Economia Doméstica	2.500 horas de atividade Parecer nº 352/66	-----	2.400
Educação Física		2.025	3.200
Enfermagem		3.240	3.200
Engenharia Agrícola	3.240 h/a Parecer nº 2.307/74	-----	3.600
Engenharia Florestal	4 anos letivos Parecer nº 364/64	-----	3.600
Engenharias		3.600	3.600
Estatística	Parecer nº 870 de 14/10/65 (2.700 h/a) Portaria nº 314/65 (4 anos letivos)	-----	3.000
Farmácia		2.430	3.200
Filosofia	Resolução s/nº (2.200 horas de atividade)	-----	2.400

¹ Tempo Útil – é o mínimo necessário para o exercício do currículo fixado para o curso. (art 2º da P.M. 159/65)

CURSOS	Cursos não incluídos na P. M. 159/65	Portaria MEC 159/65 (em horas/aula)	Parecer CNE/CES nº 329/2004 (em horas)
	Parecer nº 277/62 (duração anual)		
Física	2.500 horas de atividade Parecer 196/62	-----	2.400
Fisioterapia		2.160	3.200
Fonoaudiologia	1.800 h/a Parecer nº 2031/74	-----	3.200
Geografia	2.200 h/a Parecer nº 412/62	-----	2.400
Geologia		2.880	3.600
História	2.200 h/a Parecer nº 377/72	-----	2.400
Letras	1.600 h/a Portaria nº 168/65	-----	2.400
Matemática	2.200 horas de atividade Parecer nº 295/62	-----	2.400
Medicina		5.400	7.200
Medicina Veterinária		3.240	4.000
Meteorologia	2.880 h/a Parecer nº 1768/73	-----	3.000
Museologia	2.700 h/a Parecer nº 971/69	-----	2.400
Música		3.600	2.400
Nutrição		2.160	3.200
Odontologia		3.240	4.000
Pedagogia	2.200 horas Parecer nº 252/69	-----	2.400
Psicologia		4.050	4.000
Química	2.500 horas de atividade Parecer nº 297/62	-----	2.400
Serviço Social		2.880	3.000
Terapia Ocupacional		2.160	3.200
Turismo	1.600 h/a Parecer nº 35/71	-----	2.400
Zootecnia	2.700 h/a Parecer nº 406/69	-----	3.600

6. Considerações sobre Mensuração dos Cursos de Graduação

Antes da LDB de 1961 (Lei 4.024/61), não existia propriamente uma preocupação com a questão da mensuração dos cursos de graduação. Os cursos, então predominantemente seriados, tinham sua duração contabilizada em anos. Com a LDB/61, definiu-se que caberia ao CFE fixar o currículo mínimo e a duração dos cursos que habilitassem à obtenção de diploma que assegurasse privilégios para o exercício da profissão liberal. Também coube à Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional fixar a duração anual mínima do calendário escolar em 180 dias de trabalho efetivo, excluído desse período o tempo reservado a provas e exames.

A partir de meados dos anos 60, notadamente através da produção normativa do CFE, é que se consolidou a importância da mensuração do conteúdo acadêmico da educação superior, o que conduziu à formulação de conceitos quantitativos como “carga horária”, “integralização”, “tempo útil”, “duração mínima” e “hora-aula”, e qualitativos como “currículo mínimo”. Observe-se que cada componente totalizador poderia ser decomposto em unidades. Assim, se qualitativamente o currículo mínimo era integrado por matérias, quantitativamente a carga horária era composta por horas-aula (hora de trabalho escolar efetivo).

O elo de conexão entre os componentes quantitativo e qualitativo do conteúdo educacional era provido pelo calendário escolar. Este, que deveria partir do mínimo de 180 dias de trabalho escolar efetivo, tornava-se assim o fator que, no contexto do planejamento acadêmico de cada instituição, estabelecia as condições para vinculação efetiva entre conteúdo curricular, hora-aula, carga horária das matérias (disciplinas), carga horária do curso, duração do curso.

Na prática acadêmica das IES, consolidou-se a divisão do ano em dois semestres. O calendário escolar passou, portanto, a ser contabilizado com base em dois períodos de 90 dias. Por sua vez, a semana de atividade escolar foi decomposta em seis dias úteis (de segunda-feira a sábado), de forma que um semestre ficasse integrado por quinze semanas. Vale observar que 180 e 90, por serem múltiplos de seis (segunda a sábado) e de cinco (segunda a sexta), são períodos que facilitam a composição do calendário escolar. Tal sistemática – ano escolar de 180 dias, distribuídos por dois semestres, cada qual composto por quinze semanas de seis dias úteis – ficou sendo a referência para o planejamento acadêmico das instituições até a edição da Lei 9.394/96 (nova LDB).

A introdução do sistema de crédito trouxe inovações para o modo como os cursos superiores são contabilizados. Tal como concebido na Indicação 4/71, crédito deveria referir-se a uma quantidade de atividade escolar que sirva para medir o trabalho necessário à aquisição do conhecimento em uma determinada matéria (disciplina). Seu conceito, portanto, originalmente foi orientado pela ótica do estudante, vale dizer, do esforço que o aluno despende para adquirir conhecimento.

Dada a necessidade de se estabelecer um parâmetro quantitativo, convencionou-se, inicialmente, que cada unidade de crédito teórico corresponderia ao esforço para acompanhar uma hora de aula (preleção oral). Por conseguinte, considerando-se que um semestre letivo tinha quinze semanas, cada crédito de uma disciplina corresponderia a quinze horas de preleção. Também ficou definido que atividades escolares distintas da preleção – aulas práticas de laboratório, seminário, atividades extra-classe, etc. – poderiam implicar uma quantidade diferente de créditos, dependendo do esforço necessário.

Com a disseminação do sistema de crédito e do regime de matrícula por disciplina, surgiu um problema. À época, as cargas horárias dos cursos eram mensuradas em horas-aula. Nesse sentido, um crédito consolidou-se como sendo representativo de quinze horas-aula. Só que, desde os anos 40 e em decorrência da CLT, veio se consolidando na prática acadêmica das instituições a sistemática de se estipular a duração da hora-aula em cinqüenta minutos, se turno diurno, e valor menor, se noturno.

Como consequência dessa realidade trabalhista, e pelo fato de que a contabilização da carga horária dos cursos superiores era majoritariamente feita com base em aulas (preleção oral), o conceito de mensuração do conteúdo acadêmico sob a ótica do estudante – esforço para aquisição de conhecimento – não se consolidou. E não apenas isso, consagrou-se uma ótica majoritariamente docente – contabilização de horas-aula – para a questão da mensuração. Nesse sentido, o que deveria ser uma questão pedagógica, tornou-se, por conta do impacto do problema trabalhista, inevitavelmente uma questão econômica para as instituições de educação superior – notadamente por conta do crescimento do setor privado.

Com a edição da LDB de 1996, aconteceram importantes modificações no modo de se mensurar o conteúdo acadêmico dos cursos superiores. Pelo art. 47, foi ampliado o tamanho do ano letivo regular para duzentos dias de trabalho acadêmico, excluído o tempo reservado aos exames finais. Ademais, a LDB contribuiu para aumentar a confusão conceitual, uma vez que se utilizou, em diferentes dispositivos, os conceitos de horas, horas-aula, horas letivas, sem se estabelecer uma vinculação clara de nenhum deles com carga horária ou duração de cursos superiores. Não obstante, ao tratar da educação básica, a Lei determinou que a carga horária mínima anual fosse de oitocentas horas, distribuídas por um mínimo de duzentos dias (art. 24, I).

Diante dessa indefinição conceitual, e dada a tradição enraizada na prática das instituições de se tratar a mensuração a partir da unidade hora-aula, foram encaminhados questionamentos ao CNE. Ao regulamentar a questão suscitada pelo inciso I do art. 24, a Câmara de Educação Básica ressaltou a importância de serem seguidos os dois critérios: duzentos dias letivos e oitocentas horas anuais. Já a Câmara de Educação Superior posicionou-se no sentido de que hora fosse conceituada como o período de sessenta minutos – “hora-relógio”. Consolidando tal entendimento, a CEB reforçou no Parecer CNE/CEB 8/2004 que os duzentos dias e as horas de sessenta minutos são um direito dos alunos, devendo os estabelecimentos cumpri-los. Assim, caberia a cada instituição, ao desenvolver o projeto pedagógico dos seus cursos, compor as “horas-relógio” de forma a adequar o tempo de duração da hora-aula que lhe for conveniente.

Constata-se, portanto, que há uma unidade nos sucessivos Pareceres que normatizaram a LDB de 1996. Todos ressaltaram que a carga horária mínima deve ser

medida em horas, entendida esta como um período de sessenta minutos. Isso é compreensível, uma vez que se for mensurada em uma unidade variável como hora-aula, haveria distorções do conteúdo ministrado, em detrimento dos estudantes. Por exemplo, um curso em turno noturno, onde a hora-aula por acordo sindical fosse definida em quarenta minutos, estaria fornecendo uma quantidade total de ensino 20% inferior ao de outro curso em turno diurno, com hora-aula de cinquenta minutos, mesmo que ambos fossem ministrados em uma mesma instituição. Perde-se, assim, a necessária comparabilidade, em detrimento dos alunos.

É importante ter clareza de que os conceitos de “hora” e “hora-aula” não são sinônimos. Hora é um segmento de tempo equivalente ao período de sessenta minutos. Hora-aula é o mesmo que hora de atividade ou de trabalho escolar efetivo, sendo portanto um conceito estritamente acadêmico, ao contrário daquele que é uma unidade de tempo. Deve-se reforçar que, como já exposto em manifestação do antigo Conselho Federal de Educação, “hora de atividades” e “hora de trabalho escolar efetivo” são conceitos cruciais para sacramentar o entendimento de que aula não se resume apenas a preleção em sala, a despeito do viés que se estabeleceu.

Cumprir recordar que, quanto à hora escolar brasileira, tornou-se prática consagrada na educação básica destinar-se, a cada período de sessenta minutos, dez minutos aos chamados “intervalos”. Esse esquema de 50 + 10, como destacado no Parecer CFE 792/73, enraíza-se no próprio racionalismo pedagógico, fazendo parte da atividade educativa. Ademais, servia para compatibilizar o que então dispunham as normas legais (LDB, Portarias, Pareceres, Resoluções), incluídas suas eventuais inconsistências e imprecisões conceituais, com a prática efetiva de boa parte das instituições de educação superior que assumiam, por razões trabalhistas e econômicas, a hora-aula de cinquenta minutos.

6.1. Simulando Carga Horária Mínima, Duração dos Cursos e Horas-Dia

Diante do exposto, e à luz do que dispôs o Parecer CNE/CES 329/2004, desenvolveu-se neste documento uma simulação, comparando-se carga horária mínima (CHM), duração estimada em anos dos cursos, e horas por dia (horas-dia) de trabalho escolar necessárias para o cumprimento do curso. Tal simulação tomou por base oito agrupamentos de carga horária mínima, cada qual incluindo pelo menos um curso de graduação, havendo a seleção de um caso para ilustrar o exercício. Adotou-se, também, a duração mínima prevista na LDB para o calendário escolar: duzentos dias. Como componentes variáveis, foram definidos quatro cenários para a duração dos cursos: três, quatro, cinco e seis anos. Ademais, foram estabelecidas três situações para desconto das atividades complementares e dos estágios curriculares do total previsto para a carga horária mínima: 10%, 15% e 20%.

O objetivo dessa simulação é apresentar diferentes composições que caracterizem quantas horas por dia serão necessárias para se integralizar a CHM, respeitados os demais parâmetros. Considerando-se que a maioria das disciplinas é realizada em sala de aula, o valor das horas-dia será uma *proxxy* do total de horas diárias que uma instituição terá para compor o projeto pedagógico do curso. Observe-se que, nesse exercício, a carga horária mínima será tomada como a carga total do curso, vale dizer, aquela necessária ao cumprimento do respectivo currículo. Ressalte-se também que as colunas das horas-dia estão mensuradas com base na hora-relógio de sessenta minutos, isto é, não se trata de hora-aula.

A fim de ilustrar o exercício, foram escolhidos, para cada simulação, pelo menos dois grupos de cargas horárias constantes do Parecer CNE/CES 329/2004, para as quais foram selecionados cursos de bacharelado, a título de exemplo. É importante salientar que não se trata de uma recomendação quanto ao prazo adequado para duração de cada um desses cursos.

A Simulação 1 toma por referência o período de três anos de duração para os cursos. Portanto, um aluno para se graduar em curso de bacharelado precisaria de, no mínimo, 600 (seiscentos) dias de trabalho acadêmico efetivo. Para simular quantas horas por dia, em média, serão necessárias para o cumprimento da carga prevista e do currículo a ela associado, foram elaborados três cenários adicionais, cada qual atribuindo um percentual da carga horária destinada às atividades complementares e aos estágios.

SIMULAÇÃO 1: Três Anos de Duração²

Curso	CHM	anos	dias	CHM	horas- dia	- 10%	horas- dia	- 15%	horas- dia	- 20%	horas- dia
	A			-ano		a.c. / estág.		a.c. / estág.		a.c. / estág.	
	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K
Ciências Sociais	2.400	3	200	800,0	4,0	720,0	3,6	680,0	3,4	640,0	3,2
Comunicação Social	2.700	3	200	900,0	4,5	810,0	4,1	765,0	3,8	720,0	3,6
Administração	3.000	3	200	1000,0	5,0	900,0	4,5	850,0	4,3	800,0	4,0
Educação Física	3.200	3	200	1066,7	5,3	960,0	4,8	906,7	4,5	853,3	4,3
Engenharia	3.600	3	200	1200,0	6,0	1080,0	5,4	1020,0	5,1	960,0	4,8
Direito	3.700	3	200	1233,3	6,2	1110,0	5,6	1048,3	5,2	986,7	4,9
Odontologia	4.000	3	200	1333,3	6,7	1200,0	6,0	1133,3	5,7	1066,7	5,3
Medicina	7.200	3	200	2400,0	12,0	2160,0	10,8	2040,0	10,2	1920,0	9,6

Assumindo como premissas que a carga horária mínima seja a plena, que seja rigorosamente seguido, durante os três anos, o mínimo dos duzentos dias previstos na Lei, e que os cursos não aconteçam em turno integral, apenas os dois primeiros grupos de CHM (2.400 h e 2.700h) teriam alguma possibilidade prática de serem realizados

² Memória de cálculo: D=A/B, E=D/C, F=D-(Dx0,10), G=F/C, H=D-(Dx0,15), I=H/C, J=D-(Dx0,20), K=J/C.

nesse prazo de duração. Mesmo assim, os cursos com um total de 2.400 horas, como o de Ciências Sociais, teriam uma média diária de horas a serem executadas variando entre 3,2 h (192 minutos), se houver 20% de atividades complementares, e 4 h (240 minutos). Já os cursos com 2.700 h, como o de Comunicação Social, teriam uma carga de horas-dia variando de um mínimo de 3,6 h (216 min) a 4,5 h (270 min), ressalvando-se que este último é um exercício hipotético, uma que vez está se admitindo a possibilidade de não haver atividades complementares e estágios no currículo.

Ressalte-se que a tais quantidades de horas-dia devem ser adicionados os períodos destinados aos intervalos entre as disciplinas. Vale lembrar que o intervalo não é apenas uma necessidade do racionalismo pedagógico, como também uma prática institucional consolidada ao longo dos anos, notadamente após a disseminação do sistema de créditos e do regime de matrículas por disciplinas. Nesse sentido, ao estoque diário de horas, que uma instituição de educação superior precisa considerar no planejamento acadêmico dos seus cursos, deve ser acrescido um tempo para intervalos que pode chegar até a 20% da carga diária – isso se adotado o limite máximo de 10 minutos de intervalo para cada 50 minutos de aula presencial.³

Aplicamos, à carga horária diária, o percentual máximo aceitável para os intervalos, vale dizer, adicionemos 20% às horas-dia de aulas que um curso deve manter para o cumprimento da carga total no prazo previsto. No caso do curso de Ciências Sociais, o menor volume de horas-dia passaria a ser de 3,84 h (230,4 min), e o maior de 4,8 h (288 min). Quanto ao exemplo da Comunicação Social, os valores acrescidos pelo percentual de 20% seriam, respectivamente, 4,32 h (259,2 min) e 5,4 h (324 min).

Considerando-se a execução desses dois cursos no prazo de quatro anos, ou seja, em 800 (oitocentos) dias de trabalho acadêmico efetivo, constata-se uma significativa diminuição da carga horária diária, como demonstra a simulação 2. Uma carga horária total de 2.400 horas poderia ser desenvolvida, dependendo da quantidade de atividades complementares e estágios, entre 2,4 h (144 min) e 3,0 h (180 min) por dia. Se adicionarmos um percentual máximo para os intervalos (20%), tais valores chegariam ao intervalo entre 2,88 h (172,8 min) e 3,6 h (216 min).

³ Observe-se que a inexistência de intervalos entre as aulas significa, na prática, a subtração de conteúdo acadêmico ministrado aos estudantes. A existência de aulas contíguas na tabela de horários, dadas as necessidades práticas de organização dos cursos como deslocamentos de professores e alunos, implica o surgimento inevitável de intervalos entre as aulas, os quais suprimem as cargas horárias planejadas para as disciplinas.

SIMULAÇÃO 2: Quatro Anos de Duração

Curso	CHM	anos	dias	CHM	horas- dia	- 10%	horas- dia	- 15%	horas -dia	- 20%	horas- dia
	A			-ano		a.c. / estág.		a.c. / estág.		a.c. / estág.	
	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K
Ciências Sociais	2.400	4	200	600,0	3,0	540,0	2,7	510,0	2,6	480,0	2,4
Comunicação Social	2.700	4	200	675,0	3,4	607,5	3,0	573,8	2,9	540,0	2,7
Administração	3.000	4	200	750,0	3,8	675,0	3,4	637,5	3,2	600,0	3,0
Educação Física	3.200	4	200	800,0	4,0	720,0	3,6	680,0	3,4	640,0	3,2
Engenharia	3.600	4	200	900,0	4,5	810,0	4,1	765,0	3,8	720,0	3,6
Direito	3.700	4	200	925,0	4,6	832,5	4,2	786,3	3,9	740,0	3,7
Odontologia	4.000	4	200	1000,0	5,0	900,0	4,5	850,0	4,3	800,0	4,0
Medicina	7.200	4	200	1800,0	9,0	1620,0	8,1	1530,0	7,7	1440,0	7,2

Quando consideramos a Simulação 2 para os cursos com carga horária total de 3.000 horas – como Administração – e 3.200 horas – como Educação Física –, repete-se, basicamente, a situação que ocorrera na Simulação 1 para os dois primeiros grupos. O cumprimento do currículo pleno do curso de Administração demandaria uma carga de horas-dia variando de 3,0 horas (180 minutos) a 3,8 horas (228 minutos), que se elevariam, aplicando-se o tempo para intervalos (20%), a uma variação entre 3,6 h (216 min) e 4,56 h (273,6 min). No caso de Educação Física, seriam necessárias, pelo menos, 3,2 horas-dia (192 minutos-dia), podendo chegar a 4 h (240 min). Tal variação subiria, acrescidos dos 20% para intervalos pedagógicos, respectivamente para 3,84 horas (230,4 minutos) e 4,8 horas (288 minutos). Dos cursos listados no Parecer CNE/CES 329/2004 que possuem cargas horárias superiores – 3.600 h e 3.700 h, nenhum poderia ser realizado de forma adequada no prazo de quatro anos, se desenvolvidos em turno parcial – diurno ou noturno.

Pela Simulação 3, que pressupõe um total de 1.000 (mil) dias – isto é, cinco anos – para a integralização da carga horária plena, diminui o volume necessário para a realização dos cursos com cargas horárias de 3.000 horas e 3.200 horas. Já os cursos agrupados nas categorias de 3.600 horas – como Engenharia –, 3.700 horas – como Direito – e 4.000 horas – como Odontologia –, apresentam demanda similar de horas-dia à daqueles citados nas Simulações anteriores.

SIMULAÇÃO 3: Cinco Anos de Duração

Curso	CHM	anos	dias	CHM	horas- dia	- 10%	horas- dia	- 15%	horas -dia	- 20%	horas- dia
	A			-ano		a.c. / estág.		a.c. / estág.		a.c. / estág.	
	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K
Ciências Sociais	2.400	5	200	480,0	2,4	432,0	2,2	408,0	2,0	384,0	1,9
Comunicação Social	2.700	5	200	540,0	2,7	486,0	2,4	459,0	2,3	432,0	2,2
Administração	3.000	5	200	600,0	3,0	540,0	2,7	510,0	2,6	480,0	2,4
Educação Física	3.200	5	200	640,0	3,2	576,0	2,9	544,0	2,7	512,0	2,6
Engenharia	3.600	5	200	720,0	3,6	648,0	3,2	612,0	3,1	576,0	2,9
Direito	3.700	5	200	740,0	3,7	666,0	3,3	629,0	3,1	592,0	3,0
Odontologia	4.000	5	200	800,0	4,0	720,0	3,6	680,0	3,4	640,0	3,2
Medicina	7.200	5	200	1440,0	7,2	1296,0	6,5	1224,0	6,1	1152,0	5,8

No caso das Engenharias, as horas-dia necessárias para integralizar a carga horária total variam de um mínimo de 2,9 horas (174 minutos) ao máximo de 3,6 horas (216 minutos) – ou, contando com o percentual máximo de intervalos pedagógicos, entre 3,48 h (208,8 minutos) e 4,32 horas (259,2 minutos). Já para o curso de Direito, a variação fica entre 3,0 h (180 min) e 3,7 h (222 min) – o que com os intervalos pode chegar a valores entre 3,6 h (216 min) e 4,44 h (266,4 min). Quanto ao curso de Odontologia, sua realização em um prazo de cinco anos demanda uma quantidade maior de horas-dia. Mesmo contando com 20% dedicados a atividades complementares e estágios, seriam necessárias, pelo menos, 3,2 h (192 min), valor que poderia se estender a 3,84 h (230,4 min), se adicionado o limite máximo para intervalos pedagógicos.

A Simulação 4 mostra como seria o aproveitamento diário das cargas horárias mínimas de um curso que fosse realizado em 1.200 (mil e duzentos) dias de trabalho acadêmico efetivo, ou seja, ao longo de seis anos. Cumpre destacar que, na prática, apenas Medicina merece atenção nesse esforço, pois tal prazo de duração é o esperado para o cumprimento da carga horária do curso. Para os demais cursos, o período maior serve apenas para simular qual seria o esforço diário, em horas, que teria um aluno, caso decidisse cumprir a carga horária do seu curso em um prazo ampliado.

SIMULAÇÃO 4: Seis Anos de Duração

Curso	CHM	anos	dias	CHM	horas- dia	- 10%	horas- dia	- 15%	horas -dia	- 20%	horas- dia
	A			-ano		a.c. / estág.		a.c. / estág.		a.c. / estág.	
	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K
Ciências Sociais	2.400	6	200	400,0	2,0	360,0	1,8	340,0	1,7	320,0	1,6
Comunicação Social	2.700	6	200	450,0	2,3	405,0	2,0	382,5	1,9	360,0	1,8
Administração	3.000	6	200	500,0	2,5	450,0	2,3	425,0	2,1	400,0	2,0
Educação Física	3.200	6	200	533,3	2,7	480,0	2,4	453,3	2,3	426,7	2,1
Engenharia	3.600	6	200	600,0	3,0	540,0	2,7	510,0	2,6	480,0	2,4
Direito	3.700	6	200	616,7	3,1	555,0	2,8	524,2	2,6	493,3	2,5
Odontologia	4.000	6	200	666,7	3,3	600,0	3,0	566,7	2,8	533,3	2,7
Medicina	7.200	6	200	1200,0	6,0	1080,0	5,4	1020,0	5,1	960,0	4,8

Os dados da simulação mostram que o curso de Medicina não poderia ser desenvolvido, no prazo de seis anos, em turno parcial. Considerando-se que, da carga total, 20% estejam dedicadas a atividades complementares e estágios, seriam necessárias ainda 4,8 horas-dia (288 min) para efetivar o curso. Adicionando-se mais 20% a tal valor, por conta do intervalo pedagógico, chega-se a um total de 5,76 horas diárias (345,6 minutos).

As quatro simulações realizadas, como ressaltado anteriormente, são apenas exercícios hipotéticos. Em alguns exemplos, trabalhou-se com a possibilidade, não factível, de que um curso fosse desenvolvido sem atividades complementares e estágios. Isso, obviamente, causa aumento na média da carga horária por dia, distorcendo o tempo necessário às aulas, sejam teóricas ou práticas. Não obstante, nas simulações há fatores que, na realidade efetiva das instituições de educação superior, contribuiriam para incrementar a média diária. Vejamos alguns desses aspectos.

A LDB de 1996 determinou a ampliação do ano letivo regular para duzentos dias de trabalho acadêmico efetivo, excluído o tempo para os exames finais, quando houver. Na situação anterior, onde se exigia 180 dias por ano, o calendário escolar pressupunha a existência de trinta semanas, quinze por semestre, cada uma com seis dias de trabalho escolar. No entanto, descontados os dias não úteis, como feriados nacionais, estaduais e municipais, cada semestre era desenvolvido em um prazo maior, podendo chegar a até dezoito semanas. Por isso, o ano letivo, excluídos os exames finais, acontecia, em regra, entre março e junho (1º semestre), e entre agosto e novembro (2º semestre).⁴

A mudança do ano letivo regular para duzentos dias dificultou a estruturação do calendário acadêmico. Se considerarmos como sendo seis (de segunda a sábado) os dias úteis para trabalho acadêmico, seria necessário um total de 33 semanas e dois dias para seu cumprimento – ou dezesseis semanas e quatro dias por semestre. Ora, acrescentando-se os dias não úteis, o semestre letivo ultrapassa as dezessete semanas, podendo atingir dezenove, se houver muitos feriados enforcados.

Outro aspecto a ser considerado é a questão do aproveitamento efetivo dos sábados. É tradição no planejamento acadêmico, desde que a LDB de 1961 fixou o período letivo em 180 dias de trabalho escolar efetivo, contabilizar-se os sábados como dia útil. Entretanto, são poucos os cursos que o adotam, efetivamente, como um dia normal, com carga similar à dos demais (segunda a sexta). Observe-se que tal aproveitamento é especialmente prejudicado no que condiz aos cursos noturnos.

Deve-se salientar que não há impropriedade em se aproveitar o sábado como dia de trabalho escolar efetivo, afinal é suficiente haver alguma atividade acadêmica. O problema está justamente no não aproveitamento efetivo da carga horária diária. Ora, se

⁴ Ainda hoje, mais de oito anos após a LDB de 1996, há instituições que continuam a planejar semestres com base em períodos que vão do início de março ao final de junho, e início de agosto ao final de novembro, deixando os exames finais, respectivamente, para o início de julho e o de dezembro.

a quantidade de horas destinadas à execução do currículo no sábado for inferior à dos demais dias da semana, a diferença terá que ser redistribuída. Pensando nas simulações acima, se não houver a utilização efetiva de horas-dia no sábado, a carga dos demais dias deverá ser acrescida de um sexto, ou o período letivo ser estendido na mesma proporção, a fim de que o conteúdo acadêmico curricular seja mantido.

Como um terceiro aspecto associado à realidade efetiva das instituições de educação superior, há que se atentar para o fato de que o exercício de simulação considerou a carga horária mínima como sendo a carga horária total, o que não está em conformidade com o espírito da LDB. A CHM deveria ser um fator de orientação para a estruturação dos cursos, e um recurso para que exista minimamente uma comparabilidade, de âmbito nacional, entre eles.

Na prática, ampliar excessivamente a carga horária mínima, de modo que acabe por se tornar a carga horária total, é um contra-senso. A justificativa da CHM é estipular um volume de trabalho acadêmico que seja considerado essencial para que um estudante possa graduar-se. Nesses termos, só há sentido para uma definição de carga horária que seja mínima, justamente porque se deve deixar espaço para que as instituições de educação superior ajustem seus cursos à própria realidade institucional (recursos disponíveis internamente) e ao contexto onde atuam (necessidades e especificidades do ambiente externo). É evidente que tal ajuste só pode ser feito adicionando-se mais horas de trabalho acadêmico. Por isso, no modelo pós-LDB de 1996, a CHM associa-se, no espírito da lei, às diretrizes curriculares, e não mais aos currículos mínimos, a despeito de também estes terem sido orientados pela mesma lógica incremental.

Há um quarto aspecto a ser considerado, ao se analisar os resultados das simulações. As atividades complementares e os estágios, utilizados no exercício para deduzir percentuais das cargas horárias mínimas, não se distribuem uniformemente ao longo dos semestres e anos. Cumpre observar que especialmente os estágios concentram-se na etapa final dos cursos. Portanto, é de se esperar que nos anos iniciais haja um incremento do total de horas dedicadas às atividades teóricas ou práticas, o que pressionaria o calendário escolar. Como contraponto, nos semestres finais, a exigência de prática profissional, maior ou menor conforme o curso, acaba por restringir efetivamente a disponibilidade de tempo (horas-dia) do alunado para o desenvolvimento de atividades em sala de aula.

Por fim, é preciso atentar-se para um quinto fator: a disponibilidade de horários para a composição da oferta de disciplinas dos cursos. As instituições de educação superior precisam definir a cada semestre, se o curso não for anual, os horários de oferta de disciplinas tanto para os alunos quanto para os docentes. Na prática, existe uma “janela” de horas disponíveis, que varia conforme o turno de realização dos cursos.

No horário matutino, é possível se dispor de cerca de cinco horas (300 minutos) para o enquadramento das disciplinas do período – por exemplo, entre 7h e 12 h. Eventualmente, pode-se até avançar no horário vespertino, incorporando um prazo adicional. Já no horário noturno, a disponibilidade é menor, contemplando, no máximo quatro horas (240 minutos), dado que dificilmente pode se estender fora do período que vai das 18h às 22 horas. E pior, pela própria natureza especial do alunado – muitos trabalham –, não poucas vezes é necessário se restringir essa janela, iniciando-se o curso mais tarde.

Analisando-se os resultados das colunas referentes às horas-dia, e considerando-se que deveria haver um prazo adicional para os intervalos pedagógicos, constata-se que muitos cursos, com as cargas horárias mínimas que lhes foram atribuídas, teriam problemas para sua realização no horário noturno. Na prática, cursos que demandam em torno de quatro horas diárias para o cumprimento da carga mínima, no prazo esperado, estariam restritos ao turno diurno. Isso, é claro, se o que for previsto nos dispositivos normativos tiver que ser fielmente seguido, o que nem sempre acontece, até por conta da existência de regras inexecutáveis.

7. Complexidade da Mensuração dos Cursos

Até meados de abril de 2005, quando este Documento de Trabalho foi elaborado, o Parecer CNE/CES 329/2004, relativo à carga horária mínima dos cursos de graduação, bacharelados, encontrava-se no Ministério da Educação, à espera de homologação. As mesmas dificuldades encontradas à época do Parecer CNE/CES 108/2003, que fizeram com que esta norma retornasse ao CNE, permanecem atualmente. Segmentos corporativos e alguns representantes de profissões regulamentadas defendem que seja ampliada a carga horária mínima de alguns cursos de graduação, por entenderem ser insuficiente o volume de horas que lhes foram atribuídas. Cumpre destacar que manifestações similares de insatisfação têm ocorrido no que se refere à definição das diretrizes curriculares dos cursos de graduação.

Ademais dessas questões, há na Câmara de Educação Superior pedido, da Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior (ABMES), para reconsideração do Parecer CNE/CES 575/2001, que havia tratado da duração da hora-aula. A ABMES defende, em ofício enviado ao CNE, que a hora aula seja fixada em 50 (cinquenta) minutos, independente do turno em que seja ministrada. No entendimento dessa associação, a fixação da duração da hora-aula em 60 (sessenta) minutos causaria uma elevação “*em cerca de vinte e cinco por cento*”, com “*reflexos na duração dos cursos, em anos ou semestres letivos, além de provocar aumento das despesas de custeio, para remunerar o corpo docente, com reflexos nas despesas com a seguridade social*”. Para a ABMES, o “*repasso dessas despesas para os encargos educacionais será inevitável*”. Por tais razões, entende que a “*obrigatoriedade imposta da forma*

interpretada pelo Parecer n.º 575/2001, de 4/4/2001, trará tumulto e perplexidade no meio da educação superior, sem nenhuma contribuição para a melhoria das condições de ensino”.

Constata-se, pela diversidade e intensidade das manifestações e pressões relativas à mensuração dos cursos superiores, quão complexa é a questão. Sob o ponto de vista estritamente econômico, é inequívoco que o aumento na carga horária total repercute nos custos das instituições, com reflexos também no alunado. A propósito, deve-se salientar que também são afetadas as IES públicas, e por extensão o contribuinte, dada a necessidade de maior dotação orçamentária para o cumprimento de um volume maior de horas estudadas.

Havendo, portanto, maior quantidade de atividade escolar efetiva para o alunado, maior será o investimento necessário para que consiga se graduar. Considerando que em alguns casos tal montante de tempo e recursos possa ficar exagerado, acontecerá a situação de um aluno que, após a conclusão do seu curso, não conseguirá obter do mercado de trabalho, no tempo e no recurso necessário, retorno para o esforço realizado e para o prosseguimento de sua vida profissional. Ora, pensando no longo prazo, isso acabará por acarretar prejuízos à própria continuidade dos cursos superiores, que venham a se enquadrar nesse quadro.

Nesse sentido, a ampliação da duração dos cursos, seja em anos, seja em horas de trabalho escolar, pode trazer os efeitos não esperados do aumento da evasão de alunos e de esvaziamento de determinados cursos. Destaque-se que isso representaria uma indesejável perda de recursos humanos e econômicos, não apenas para os alunos (e suas famílias) e para as IES públicas e privadas (e seus mantenedores), mas para a sociedade como um todo.

Cumprido salientar que em parte das manifestações de natureza estritamente econômica pode existir uma maior preocupação com o aumento dos “custos empresariais” e das “dotações orçamentárias”, em detrimento da melhoria qualitativa e quantitativa do conteúdo educacional. Do mesmo modo, dentre as manifestações de natureza corporativa e profissional, eventualmente podem existir, encobertas pela defesa do maior conteúdo educacional, motivações no sentido da imposição de barreiras de entrada ao exercício de profissões.

Não obstante, percebe-se, dentre as numerosas manifestações sobre a questão, uma efetiva preocupação com os rumos da educação superior no país. Identificamos, contudo, a existência de dois tipos de problemas. Primeiro, há uma falta de visão do sistema educacional como sendo um todo integrado. Ou seja, iniciativas feitas em um ponto – como o aumento quantitativo do conteúdo educacional – trazem reflexos em outros pontos. Por exemplo, podem afetar a sustentabilidade das IES e dos cursos, interferir no retorno do investimento (tempo e recursos) feito pelo aluno e sua família,

desequilibrar o mercado de trabalho de determinados segmentos profissionais, desajustar outros aspectos educacionais associados à graduação (pós-graduação, atividades de pesquisa e de extensão).

Segundo, não se dá a devida atenção ao espírito inovador da Lei de Diretrizes e Bases da Educação. Entendemos que a LDB de 1996 estabeleceu um “norte” adequado para o desenvolvimento da educação superior. Isso porque o concebeu como parte integrante de um processo educacional continuado, que não se encerra com a graduação. E também porque incentivou a diversidade e flexibilidade do sistema, bem como seu incremento quantitativo de forma promover a desejada universalização da educação superior.

Sistemas que passam por um processo acelerado de crescimento inevitavelmente enfrentam problemas. Por exemplo, perde-se qualidade com a entrada de maior contingente de alunos, parte dos quais carregando deficiências das etapas anteriores – educação básica. Observe-se que tal aspecto, se negativo a princípio, põe em relevo um fator positivo: o sistema educacional está deixando de ser exclusivamente voltado à elite – o que no caso brasileiro, dada a tradicional presença dos poderes públicos, é uma notável transformação na alocação dos recursos educacionais.

Nesse sentido, o aumento da quantidade de conteúdo educacional, que é compreensível dada a carência da formação anterior, pode virar uma barreira para a continuidade dos estudos superiores dos segmentos sociais menos favorecidos. Justamente o contrário do espírito inovador da LDB que é fazer da educação um processo continuado, ou seja, o aluno com deficiência na sua formação deve ser incentivado a prosseguir em seu processo de aprendizagem e qualificação.

Ora, não se quer aqui que haja desatenção à perda da qualidade do ensino, mas sim que não se administre o remédio errado e em doses excessivas – o que mata o doente. Para tanto, já existe um tratamento para os possíveis males. Há que se incrementar os sistemas de avaliação da educação, em todos os níveis, de modo a induzir os necessários processos de aperfeiçoamento.

7.1. Comentários Finais

Sistemas com rápido crescimento e em processo radical de mudança enfrentam também problemas de ordem normativa e institucional. Ou seja, as leis e instituições reguladoras precisam se estruturar e se adequar para enfrentar a nova situação.⁵ Isso é tanto mais difícil quando há quebras de paradigma e quando existem interesses e agentes fortemente envolvidos.

⁵ Cabe registrar, como exemplo, que a introdução do conceito de processo seletivo (Lei 9.394/96, art. 44 II, art. 49) criou novas formas de acesso aos cursos de graduação, vindo a substituir a rigidez do concurso vestibular.

No processo de pesquisa que conduziu a este Documento de Trabalho, constatou-se a existência de alguns desajustes normativos quanto à questão da mensuração do conteúdo educacional. As principais conclusões podem ser resumidas da seguinte forma:

- Hora-aula, carga horária e duração dos cursos são apenas níveis diferentes da questão da mensuração do conteúdo acadêmico, devendo ser tratados de forma integrada, até para melhor definição dos aspectos qualitativos – diretrizes curriculares (no modelo pós LDB-1996) e currículo mínimo (no modelo anterior).
- Historicamente, veio sendo formada uma grande confusão entre hora-aula e hora no que se refere à mensuração da carga horária dos cursos superiores. Prevaleceu, ao longo do tempo, no que se refere ao estabelecimento dos currículos mínimos e das cargas horárias, o entendimento de que a mensuração dos cursos fosse feita em horas-aula, contadas estas basicamente como tendo cinquenta minutos de duração. Não obstante, mesmo antes da LDB de 1996, há dispositivos assinalando a carga horária de alguns cursos em horas, e não em horas-aula⁶.
- A definição da hora-aula em 50 minutos surgiu como um fator anterior e externo à mensuração do conteúdo educacional, sendo motivada por questões de natureza econômica e trabalhista – definição de condições adequadas de trabalho e de remuneração do pessoal docente. Sem prejuízo de que a questão se tornasse mais complicada dada a existência de acordos trabalhistas que estabelecem horas-aula inferiores.
- A LDB de 1996 não foi precisa na diferenciação entre horas e horas-aula. Todavia, consoante o espírito da Lei, regulamentações posteriores assinalaram a importância de se definir a carga horária dos cursos em horas, como forma de estabelecer um parâmetro inequívoco e comparável que preservasse o direito dos alunos de receberem uma quantidade adequada de conteúdo educacional.
- Não se pode tratar a mensuração do conteúdo educacional sem considerar questões de natureza econômica, sob o risco de se inviabilizar a sustentabilidade do sistema como um todo, e de causar efeitos não esperados no médio e longo prazo.
- A indefinição normativa quanto à mensuração dos cursos atrapalha o ajustamento do sistema de educação superior, uma vez que prejudica, além

⁶ O Anexo deste documento apresenta uma evolução comparativa do modo como se alternam as referências a horas-aula e horas em diferentes Pareceres e Resoluções do Conselho Federal de Educação referentes a cursos superiores.

dos aspectos supracitados, a definição qualitativa do conteúdo dos cursos (diretrizes curriculares), o planejamento acadêmico das IES, os sistemas de avaliação e supervisão dos órgãos reguladores.

- Há uma crise de confiança entre os principais agentes do sistema – discentes, docentes, mantenedores, governo, corporações –, o que contribui para maior instabilidade institucional e fragilização dos órgãos reguladores, ambos fatores que dificultam a obtenção de soluções – ainda que não ótimas – pelo menos satisfatórias e adequadas ao estágio atual da educação superior.
- É preciso mudar o foco da discussão, fazendo com que volte a ser educacional, o que não significa desconsiderar a existência de outros componentes como econômico, corporativo profissional, trabalhista. Entende-se aqui, até com base em experiências internacionais, que a saída viável é mudar o foco da ótica docente (basicamente horas em sala de aula) para a ótica do estudante, pensando a mensuração como carga de trabalho educacional.⁷ Nesse sentido, um aluno pode receber tal conteúdo em atividades teóricas (por exemplo, aulas expositivas), de pesquisas / experimentais (no campo, em laboratórios, etc.) ou práticas / profissionais (estágios supervisionados, práticas profissionais, etc.). Desse modo, mesmo em uma atividade teórica (“sala de aula”), uma IES poderia diversificar e flexibilizar suas atividades pedagógicas, distribuindo as horas de trabalho dos estudantes em aulas presenciais, não presenciais⁸ e atividades complementares (seminários, palestras, visitas, estudos dirigidos, etc.).

⁷ Projeto de Resolução do CNE, que institui as DCNs para os cursos de graduação em Pedagogia, e atualmente – março de 2005 – disponibilizado no endereço <http://portal.mec.gov.br/cne/>, estabelece que, da carga horária mínima de 2.800 horas de efetivo trabalho acadêmico, pelo menos 2.500 horas serão destinadas a atividades acadêmicas gerais e pelo menos 300 horas ao respectivo Estágio Supervisionado. Destaque-se que as atividades acadêmicas gerais não são definidas apenas por preleções em sala de aula, mas compreendem mas também “disciplinas, seminários e atividades de natureza predominantemente teórica”, “práticas de ensino” e “atividades práticas – de iniciação científica e de extensão” (arts. 4º e 5º).

⁸ Pelo art. 81 da LDB de 1996, foi “*permitida a organização de cursos ou instituições de ensino experimentais, desde que obedecidas as disposições desta Lei*”. Com base neste artigo, foi editada, primeiramente, a **Portaria MEC n.º 2.253, de 18 de outubro de 2001**, estabelecendo que as IES poderiam introduzir, na organização pedagógica e curricular de seus cursos superiores reconhecidos, a oferta de disciplinas que, em seu todo ou em parte, utilizem método não presencial. Tais disciplinas não podem exceder a vinte por cento do tempo previsto para integralização do respectivo currículo (art. 1º, caput e § 1º). Posteriormente, com a **Portaria MEC n.º 4.059, de 10 de dezembro de 2004**, definiu-se que as instituições de ensino superior poderiam introduzir, na organização pedagógica e curricular de seus cursos superiores reconhecidos, a oferta de disciplinas integrantes do currículo que utilizem modalidade semi-presencial. Conceituou-se a modalidade semi-presencial como “*quaisquer atividades didáticas, módulos ou unidades de ensino-aprendizagem centrados na auto-aprendizagem e com a mediação de recursos didáticos organizados em diferentes suportes de informação que utilizem tecnologias de comunicação remota*”. Tal como na Portaria anterior, a oferta de tais disciplinas foi limitada ao máximo de 20% (art. 1º, § 1º e 2º).

A sinuosa trajetória histórica do processo regulatório, aqui relatada, enseja inevitável reflexão sobre a relação do Estado com o setor da educação superior. De um lado, regulou-se em profusão, especificou-se em excesso, comandou-se em demasia. De outro, inoculou-se a ambigüidade, dissertou-se à exaustão, para a obtenção de resultados contraditórios, insatisfatórios. Ao Estado sempre apela a tentativa regulatória, na suposição de que através dela se organize o setor, se administre a sociedade. Acontece, entretanto, que normas, como as instituições em geral, requerem durabilidade e permanência para que se façam cumprir. Do mesmo modo, organizações, sendo também instituições, requerem graus de estabilidade para que se consolidem.

O processo regulatório não tem propiciado tais condições. Também não tem se destacado por lidar com problemas e questões relevantes, muitas vezes se dedicando a aspectos micro-regulatórios. O exercício aqui realizado aponta para a necessidade de um conjunto de condições, algumas das quais podem ser, desde já, enumeradas:

- maior estabilidade das instituições envolvidas no processo educacional, evitando-se descontinuidades, ações conflitantes, e proposições por vezes desnecessárias;
- clareza, objetividade e praticidade no estabelecimento das iniciativas educacionais, seja no que se refere à formulação das regras, seja no que é atinente à atuação das organizações envolvidas.
- responsabilidade no exercício das competências e atribuições dos envolvidos, associada à autonomia para o desenvolvimento de iniciativas pedagógicas, notadamente em prol do aperfeiçoamento do conteúdo acadêmico ministrado aos estudantes;
- consolidação dos instrumentos de avaliação, compatibilizando-os em todas as suas etapas processuais (credenciamento, autorização, reconhecimento, renovação), as suas instâncias (institucional e infra-institucional) e seu objeto (discentes, docentes, cursos, instituições, etc.);
- confiabilidade nas instituições educacionais, o que demanda, além dos aspectos supracitados, que os envolvidos interajam para a melhoria contínua da educação superior, mesmo que eventualmente algumas regras lhes pareçam desfavoráveis.

Anexo - Evolução da Terminologia de Mensuração dos Cursos⁹

- **1962** – Física – Parecer nº 296/62 e Resolução s/nº, utilizam o termo **“horas de atividades”**.
- **1962** – Biblioteconomia – Parecer nº 326/62 de 16/11/62, e Resolução s/nº de 16/11/62 utilizam o critério de **“duração anual”**.
- **1962**- Ciências Atuariais, Contábeis, Econômicas – Parecer nº 397/62 e Resolução s/nº de 08/02/63 utilizam o critério **“duração anual”**.
- **1962**- Ciências Sociais – Parecer nº 293/62 e Resolução s/nº de 23/10/62 utilizam o termo **“horas de atividades”**.
- **1962** – Filosofia – Parecer nº 277/62 usa o critério **“duração anual”**, já a Resolução s/nº de 20/10/62 adota o termo **“horas de atividades”**.
- **1962** – Geografia – Parecer nº 412/62 utiliza o critério de **“duração anual”** e a Resolução s/nº de 19/12/62 adota o termo **“horas de atividades”**.
- **1962** – História – Parecer nº 377/62 e Resolução s/nº adotam o critério **“duração anual”**.
- **1962** – Letras – Parecer nº 283/62 e Resolução s/nº, bem como o Parecer nº 187/66, utilizam o critério de **“duração anual”**; Parecer nº 236/65 adota o termo **“horas-aula”**; a Portaria Ministerial 168/65, que se reporta ao Parecer nº 236/65, adota a terminologia **“horas de atividades”**.
- **1962** – Psicologia – Parecer nº 403/62 e Resolução s/nº de 19/12/62 adotam o critério de **“duração anual”**.
- **1962** – Química Industrial – Parecer nº 281/62 e Resolução s/nº de 16/11/62 adotam o critério de **“duração anual”**.
- **1962** – Serviço Social – Parecer nº 242/70 e Resolução s/nº de 13/03/70 utilizam o termo **“horas-aula”**.
- **1962** – Medicina Veterinária – Parecer nº 256/62 e Resolução s/nº de 18/10/62 ambos referem-se ao critério de **“duração anual”**.
- **1963** – Fisioterapia e Terapia Ocupacional – Parecer nº 388/63 e Portaria Ministerial nº 511/64 ambos adotam o critério **“duração anual”** para duração do curso.
- **1965**- Agrimensura – Parecer nº 916/65 e Portaria normativa nº 315 de 03/11/65 usam a terminologia **“horas-aula”** e **“duração anual”** do curso.
- **1965** – Estatística – Parecer nº 870/65 e Portaria Ministerial nº 314/65 adotam o termo **“horas-aula”**.
- **1966** – Administração – Parecer nº 307/66 e sua Resolução s/nº de 08/07/66 referem-se a tempo útil de **“horas-aula”**; Parecer nº 788/73, relativo à habilitação administração hospitalar, e a Resolução nº 18 de 12/07/73 utilizam o termo **“horas-aula”** bem como o Parecer 1.081/73 e a Resolução nº 21 de 15/08/73, ambos relativos à habilitação comércio exterior.
- **1966** – Economia Doméstica – Parecer nº 352/66 utiliza o termo **“horas-aula”** porem, a resolução resultante deste s/nº de 28/06/66 adota a terminologia **“horas de atividades”**.
- **1969** – Zootecnia – Parecer nº 406/69 e Resolução nº 6 de 04/07/69 utilizam o termo **“horas-aula”**.

⁹ Fontes: “Currículos Mínimos dos Cursos de Graduação”, MEC/CFE, 1979 e 1981; “Resoluções e Portarias do Conselho Federal de Educação”, MEC/CFE, 1962-1978 e 1979-1991.

- **1969** – Pedagogia – Parecer 252/69 usa a terminologia **horas**, bem como a Resolução nº 2/69, no entanto o Parecer nº 7/72, que trata da habilitação em Educação de Deficientes da Áudio-comunicação refere-se a **“horas-aula”**.
- **1969** – Museologia – Parecer nº 971/69 e Resolução nº 14 de 27/02/70 referem-se ao termo **“horas”**.
- **1969** – Música – Parecer nº 571/69 e Resolução nº 10 de 10/10/69 adotam o termo **“horas-aula”**.
- **1969** – Medicina – Parecer nº 506/69 adota o termo **“horas”**, no entanto a Resolução nº 8 de 08/10/69 refere-se ao critério de **“duração anual”**.
- **1969** – Farmácia – Parecer nº 287/69 e Resolução nº 4 de 11/04/69 adotam o termo **“horas-aula”**.
- **1969** – Educação Física – Parecer nº 894/69 utiliza o termo **“horas”** para referir-se a duração mínima do curso, no entanto a Resolução resultante nº 69 de 06/11/69 adota o termo **“horas-aula”**.
- **1969** – Comunicação Visual e Desenho Industrial – Parecer nº 408/69 e Resolução nº 5 de 02/07/69 utilizam o termo **“horas”**.
- **1969** – Arquitetura e Urbanismo – Parecer nº 384/69 e Resolução nº 3 de 25/07/69, ambos adotam o termo **“horas”** para duração mínima do curso.
- **1970** – Serviço Social – parecer nº 242/70 e resolução resultante s/nº de 13/03/70 adotam o termo **“horas-aula”**.
- **1970** – Ciências Biológicas – Parecer nº 107/70 e Resolução s/nº de 04/02/70 utilizam o termo **“horas”**, no entanto a Resolução nº 1 de 17/01/72, que tratou de licenciaturas, usa o termo **“horas de atividades”**.
- **1970** – Odontologia – Parecer nº 840/70 refere-se à **“duração do curso em oito semestres”** e a Resolução s/nº de 11/11/70 adota o termo **“horas”**.
- **1970** – Artes Práticas – Parecer nº 74/70 de 30/01/70 utiliza o termo **“horas”**.
- **1971** – Dança – Parecer nº 641/71 utiliza o critério de **“duração anual”**, já a Resolução s/nº de 19/08/71 utiliza o termo **“horas-aula”**.
- **1972** – Arqueologia – Parecer nº 1.483/72 e Resolução nº 14 de 17/01/73 usam a terminologia **“horas”**.
- **1972** – Direito – Parecer nº 162/72 utiliza tanto o termo **“horas”** quanto **“horas-aula”**, já a Resolução nº 3 de 25/02/72 refere-se a **“horas de atividades”**.
- **1972** – Enfermagem e Obstetrícia – Parecer nº 163/72 não faz referência explícita, mas a Resolução nº 4 de 25/02/72, dele resultante, utiliza o termo **“horas de atividades”**.
- **1972** – Estudos Sociais – Parecer nº 554/72, quando trata das licenciaturas, utiliza o termo **“horas”**, já a Resolução nº 8 de 09/08/72, quando se refere à habilitação em Moral e Cívica, adota a terminologia **“horas de atividades”**.
- **1973** – Educação Artística – Parecer nº 1.284/73 e Resolução nº 23 de 23/10/73 utilizam o termo **“horas”**.
- **1973** – Meteorologia – Parecer nº 1768/73 refere-se à **“duração anual”**, no entanto a Resolução nº 24 de 21/12/73 adota o termo **“horas-aula”**.
- **1974** – Arquivologia – Parecer nº 698/74 e Resolução nº 28 de 13/05/74 adotam a terminologia de **“horas-aula”**.
- **1974** – Artes Cênicas e habilitações – Parecer nº 2.331/74 e Resolução nº 32 de 09/08/74, utilizam o termo **“horas”**, para definir **“duração mínima”** e **“duração máxima”** do curso.

- **1974** – Ciências – Parecer nº 1.687/74 utiliza tanto “**horas**” quanto “**horas de atividades**”, já a Resolução nº 30 de 11/07/74 utiliza a terminologia “**horas**”.
- **1974** – Engenharia Agrícola – Parecer nº 2307/74 (pg 384) e resolução resultante deste nº31 (pg 386) de 08/08/74 utilizam a terminologia “**horas-aula**”.
- **1974** – Nutrição – Parecer nº 2.308/74 utiliza o critério de “**duração anual**” e a Resolução nº 36 de 23/12/74 adota o termo “**horas**”.
- **1975** – Agronomia – Parecer nº 67/75 usa o critério de “**duração anual**” do curso, porém a Resolução nº 38 de 22/01/75 traz além de “**duração anual**” o termo “**horas-aula**”.
- **1975** – Engenharias – Parecer nº 4.807/75 utiliza o termo “**horas**”, já a Resolução nº 48/76 ambos utilizam o termo “**horas de atividades didáticas**”.
- **1975** – Geologia – Parecer nº 1/75 (pg 440) adota o termo “**horas**”, no entanto a resolução resultante deste nº 39 de 20/01/75 (pg 441) refere-se a “**horas-aula**”.
- **1976** – Fonoaudiologia – Parecer nº 2.122/76 e Resolução nº 54 adotam a terminologia “**horas de atividades didáticas**”.
- **1976** – Formação de Professores da Parte Especial do Currículo do Ensino de 2º Grau – Parecer nº 4.417/76 usa a terminologia “**horas**”.
- **1976** – Tecnologia em Processamento de Dados – Parecer nº 2713/76 e Resolução nº 55/76 adotam o termo “**horas-aula**”.
- **1976** – Turismo – Resolução s/nº de 28/01/71 refere-se a “**horas**”.
- **1977** – Comunicação Social – Parecer nº 1.203/77 e Resolução s/nº, bem como Parecer nº 2/78 e Resolução nº 3/78 utilizam o termo “**horas-aula**”.
- **1982** – Engenharia de Pesca – Resolução nº 1 de 17/03/82, resultante do Parecer nº 871/81, utiliza o termo “**horas**”.
- **1982** – Odontologia – Resolução nº 4 de 03/09/82, decorrente do Parecer nº 370/82, adota o termo “**horas**”.
- **1982** – Serviço Social – Resolução nº 6 de 23/09/82, vinda do Parecer nº 412/82, usa o termo “**horas**”.
- **1982** – Biblioteconomia – Resolução nº 8 de 29/10/82, decorrente do Parecer nº 460/82, utiliza a terminologia “**horas-aula**”.
- **1983** – Fisioterapia e Terapia Ocupacional – Resolução nº 04 de 28/02/83, resultante do Parecer nº 622/82, utiliza o termo “**horas**”.
- **1983** – Fonoaudiologia – Resolução nº 6 de 06/04/83, por conta do Parecer nº 20/83, adota o termo “**horas-aula**”.
- **1984** – Comunicação Social – Resolução nº 2 de 02/01/84, oriunda do Parecer nº 480/83, adota “**horas-aula**”.
- **1984** – Agronomia – Resolução nº 6 de 11/04/84, decorrente Parecer nº 1/84, utiliza o termo “**horas**”.
- **1984** – Engenharia Agrícola – Resolução nº 7 de 11/04/84, resultante do Parecer nº 1/84, usa o termo “**horas**”.
- **1984** – Engenharia Florestal – Resolução nº 8 de 11/04/84, decorrente do Parecer nº 1/84, refere-se a “**horas**”.
- **1984** – Zootecnia – Resolução nº 9 de 11/04/84, oriunda do Parecer nº 1/84, utiliza o termo “**horas**”.
- **1984** – Medicina Veterinária – Resolução nº 10 de 11/04/84, vinda do Parecer nº 1/84, adota o termo “**horas**”.

- **1984** – Ciências Econômicas – Resolução nº 11 de 26/06/84, resultante do Parecer nº 375/84, usa o termo **“horas-aula”**.
- **1987** – Desenho Industrial – Resolução nº 2 de 16/06/87, por conta do Parecer nº 62/87, refere-se a **“horas”** e **“duração semestral”**.
- **1987** – Educação Física – Resolução nº 3 de 16/06/87, resultante do Parecer nº 215/87, adota o termo **“horas-aula”**.
- **1989** – Oceanografia – Resolução nº 4 de 06/11/89, decorrente do Parecer nº 292/89, utiliza **“horas”**.
- **1993** – Administração – Resolução nº 2 de 04/10/93, oriunda do Parecer nº 433/93, usa o termo **“horas”**.

SOBRE O(S) AUTOR(ES)

Edson Nunes

Ph. D. em Ciência Política, U.C. Berkeley, mestre em Ciência Política pelo IUPERJ, graduou-se em direito e ciências sociais na UFF. Foi pesquisador e Vice-Presidente executivo do IPEA, Secretário Geral Adjunto do Ministério do Planejamento, Presidente do IBGE, Representante do Ministério do Planejamento no Rio de Janeiro e membro do Conselho de Administração do BNDES, e da Dataprev. É professor dos programas de mestrado de Direito e de Economia Empresarial da Universidade Candido Mendes e Diretor Geral do DATABRASIL - Ensino e Pesquisa. Atualmente, é presidente da Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação (CNE) e exerce a função de Pró-Reitor de Planejamento e Desenvolvimento da Universidade Candido Mendes (UCAM). Seus trabalhos recentes incluem artigos de natureza acadêmica e jornalística, bem como relatórios de consultoria para agências brasileiras e internacionais. É conferencista de vários programas de pós-graduação e de desenvolvimento gerencial, onde discute temas relativos à educação, conjuntura política, políticas públicas e o Estado brasileiro. Autor de A Gramática Política do Brasil, A Revolta das Barcas: populismo, violência e conflito político; Reforma Administrativa, Reforma Regulatória: a nova face da relação estado-economia no Brasil. Organizador dos livros A Aventura Sociológica: objetividade, paixão, improviso e método na pesquisa social e State and Society in Brazil: continuity and change. Co-autor de Futuros Possíveis, Passados Indesejáveis: selo de qualidade da OAB, Provão e ensino superior no Brasil; Política Social e Reforma Fiscal: as áreas de saúde e educação no Brasil e Evolução; Institucionalização do Ensino superior Privado no Brasil: 1968-1990 e Dilemmas of State-led Modernization in Brazil.

André Nogueira

Pesquisador do Observatório Universitário e do Databrasil – Ensino e Pesquisa, assessor da Pró-Reitoria de Planejamento e Desenvolvimento da Universidade Candido Mendes. Graduado em ciências sociais pela UFRJ, com mestrado em ciência política pelo Iuperj e especialização em gerência de projetos pela FGV. Atua em projetos de pesquisa aplicada nas áreas educacionais, políticas públicas e mercado, tendo prestado consultoria a empresas e instituições públicas e privadas.

Helena Maria Abu-Merhy Barroso

Especialista em Planejamento Educacional pela UFRJ e em Avaliação Educacional pela UNB/UNESCO; Bacharel em Administração Pública pela EBAP /FGV. Experiência Profissional de Direção e Assessoria em IES /RJ; Consultora de Projetos Educacionais; Avaliadora *ad hoc* da SESu/MEC; Assessora da Pró-Reitoria de Planejamento e Desenvolvimento da Universidade Candido Mendes (UCAM).

Documentos de Trabalho do Observatório Universitário

1. **Agências Reguladoras: Gênese, Contexto, Perspectiva e Controle**, Edson Nunes. *Trabalho apresentado no "II Seminário Internacional sobre Agências Reguladoras de Serviços Públicos". Instituto Hélio Beltrão, Brasília, 25 de Setembro de 2001. Série Estudos de Políticas Públicas, outubro de 2001; também publicado em Revista de Direito Público da Economia, Belo Horizonte, ano 1, n. 2, p. 1-384, abr/jun 2003.*
2. **O Sistema de Pesquisa Eleitorais no Brasil, Seu Grau de Confiabilidade e Como as Mesmas Devem Ser Lidas por Quem Acompanha o Processo à Distância**, Edson Nunes. *Palestra proferida no seminário: "Elecciones en Brasil: sondeos y programas" , Fundação Cultural Hispano Brasileira e Fundação Ortega y Gasset, Madrid, 25 de junho de 2002. (texto não disponível)*
3. **Sub-Governo: Comissões de Especialistas, e de Avaliação, Política Educacional e Democracia**, Edson Nunes, Márcia Marques de Carvalho e David Morais. *Trabalho apresentado no "II Fórum Educação, Cidadania e Sociedade: A Educação como Fator de Desenvolvimento Social e Econômico". Fundação Cesgranrio, Rio de Janeiro, 12 de dezembro de 2002; versão revista e final, publicada nesta mesma série, no. 16, sob o título "Governando por Comissões".*
4. **Cronologia de Instalações das Agências Reguladoras**, Catia C. Couto e Helenice Andrade. *janeiro de 2003; incorporado ao relatório final da pesquisa sobre as agências reguladoras nacionais (em elaboração).*
5. **Corporações, Estado e Universidade: O Diálogo Compulsório sobre a Duração de Cursos Superiores no Brasil**, Edson Nunes, André Nogueira e Leandro Molhano, *fevereiro de 2003.*
6. **O Atual Modelo Regulatório no Brasil: O Que Já Foi Feito e Para Onde Estamos Indo"?**, Edson Nunes. *Seminário "O Atual Modelo Regulatório no Brasil: o que já foi feito e para onde estamos indo?". Escola Nacional de Saúde Pública - UCAM / Fiocruz, Rio de Janeiro, 18 de março de 2003 (texto não disponível)*
7. **Relação de Agências Reguladoras Nacionais**, Edson Nunes e Enrico Martignoni, *março de 2003; incorporado ao relatório final da pesquisa sobre as agências reguladoras nacionais (em elaboração).*
8. **Gênese e Constituição da Anatel**, Edson Nunes e Helenice Andrade, *março de 2003; incorporado ao relatório final da pesquisa sobre as agências reguladoras nacionais (em elaboração).*

9. **O Caso desviante do Ensino Superior Brasileiro: uma Nota Técnica**, Edson Nunes. *Palestra proferida na 69ª Reunião plenária do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras – CRUB, Painel sobre os Novos Cenários da Educação Superior: Visão Internacional. Rio de Janeiro, abril de 2003.*
10. **Governo de Transição FHC – Lula**, Cátia C. Couto e Helenice Andrade. *Série Estudos de Políticas Públicas, junho de 2003.*
11. **Gênese e Constituição da Aneel**, Edson Nunes e Cátia C. Couto, *junho de 2003; incorporado ao relatório final da pesquisa sobre as agências reguladoras nacionais (em elaboração).*
12. **Gênese e Constituição da Anp**, Edson Nunes e Helenice Andrade, *junho de 2003; incorporado ao relatório final da pesquisa sobre as agências reguladoras nacionais (em elaboração).*
13. **Espaços Públicos: Violência e Medo na cidade do Rio de Janeiro**, David Moraes. *Série Estudos de Políticas Públicas, julho de 2003.*
14. **Descontruindo PNE - Nota Técnica**, Márcia Marques de Carvalho. *Série Educação em Números, julho de 2003; versão revista e final, publicada, nesta série, sob o título “Expansão do Ensino Superior: Restrições, Impossibilidades e Desafios”. Documento de Trabalho no. 25.*
15. **Engenharia Reversa das Condições de Ensino**, Ana Beatriz Gomes de Melo, Enrico Martignoni, Leandro Molhano e Wagner Ricardo dos Santos, *julho de 2003.*
16. **Governando por Comissões**, Edson Nunes, David Moraes e Márcia Marques de Carvalho, *julho de 2003.*
17. **Agências Reguladoras: O Governo Lula e o Mapeamento do noticiário sobre as mudanças nas Agências Reguladoras (período entre 01/12/2002 e 31/07/2003)**, Edson Nunes, Cátia C. Couto, Helenice Andrade e Patrícia de O. Burlamaqui; *incorporado ao relatório final da pesquisa sobre as agências reguladoras nacionais (em elaboração).*
18. **Clipping de Jornais - O Governo Lula**, Cátia C. Couto, Helenice Andrade e Patrícia de O. Burlamaqui. *Série Estudos de Políticas Públicas, agosto de 2003.*
19. **Segurança versus Insegurança**, David Moraes. *Série Estudos de Políticas Públicas, agosto de 2003.*

20. **Regulação no Sistema de Educação Superior**, Edson Nunes - André Magalhães Nogueira, Ana Beatriz Moraes, Eleni Rosa de Souza, Helena Maria Abu-Mehry Barroso Leandro Molhano, Márcia Marques de Carvalho, Paulo Elpídio Menezes Neto e Wagner Ricardo dos Santos. *Texto de apoio para a Comissão Especial da Avaliação da Educação Superior (CEA). Essa Comissão foi designada pelas Portarias MEC/SESu número 11 de 28 de abril de 2003 e número 19 de 27 de maio de 2003 e instalada pelo Ministro da Educação, Cristovam Buarque em 29 de abril de 2003, agosto de 2003*
21. **Uma medida de eficiência em Segurança Pública**, David Moraes. *Série Estudos de Políticas Públicas, outubro de 2003.*
22. **Desconstruindo PNE : Limitações Estruturais e Futuro Improvável**, Edson Nunes, Márcia Marques de Carvalho e Enrico Martignoni . *Trabalho apresentado no "II Encontro de Dirigentes de Graduação das IES Particulares.. Fortaleza, 27-29 de agosto de 2003. Incorporado do Documento de Trabalho no. 25, de outubro de 2003*
23. **PNE: Restrições, Impossibilidades e Desafios Regionais**, Edson Nunes, Enrico Martignoni e Márcia Marques de Carvalho, *Trabalho apresentado no II Encontro Regional do Fórum Brasil de Educação Tema: Projeto de Educação Nacional: desafios e políticas. Goiânia, setembro de 2003. Incorporado do Documento de Trabalho no. 25, de outubro de 2003*
24. **Estrutura e Ordenação da Educação Superior: Taxionomia, Expansão e Política Pública**, Edson Nunes, Enrico Martignoni, Leandro Molhano e Marcia Marques de Carvalho. *Trabalho apresentado no Seminário: "Universidade: por que e como reformar?". Brasília, Senado Federal 06 e 07 de agosto de 2003; também publicado em A Universidade na Encruzilhada. Brasília: UNESCO, Ministério da Educação, 2003.*
25. **Expansão do Ensino Superior: Restrições, Impossibilidades e Desafios Regionais**, Edson Nunes, Enrico Martignoni e Márcia Marques de Carvalho, *outubro de 2003.*
26. **Projeção da Matrícula no Ensino Superior no Brasil, por Dependência Administrativa: um Exercício Preliminar**, Márcia Marques de Carvalho. *Série Educação em Números, janeiro de 2004.*
27. **Matrícula e IES: Relação e Projeção**, Márcia Marques de Carvalho. *Série Educação em Números, fevereiro, 2004.*
28. **Entre o Passado e o Presente**, David Moraes. *Série Estudos de Políticas Públicas, março de 2004.*

29. **Demanda Potencial e Universidade: Notas sobre a Região Metropolitana do Rio de Janeiro**, Márcia Marques de Carvalho. *Trabalho apresentado no seminário "Niterói 2008 – o Futuro É Agora". Rio de Janeiro, 27 de março de 2004. Série Educação em Números, março de 2004.*
30. **Niterói: Cidade Universitária?**, Edson Nunes, Enrico Martignoni, Márcia Marques de Carvalho. *Trabalho apresentado no seminário "Niterói 2008 – o Futuro É Agora". Rio de Janeiro, março de 2004.*
31. **As Ações no Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) Relacionadas aos Serviços Educacionais**, Edson Nunes, Fabiana Coutinho Grande e Leandro Molhano. *Série Estudos de Políticas Públicas, maio de 2004.*
32. **Perfil dos Egressos, Quotas e Restrições: uma Observação da Educação Superior no Momento de sua Reforma**", Edson Nunes, Enrico Martignoni, Márcia Marques de Carvalho. *Trabalho apresentado no "Fórum Educação, Cidadania e Sociedade: Reforma do Ensino Superior. Fundação Cesgranrio, Rio de Janeiro – RJ, 14 de julho de 2004; versão revista e atualizada deste trabalho foi publicada sob o título Educação, Quotas e Participação no Brasil, Documento de Trabalho nº 33.*
33. **Educação, Quotas e Participação no Brasil (Alemanha)**, Edson Nunes, Enrico Martignoni, Márcia Marques de Carvalho. *Trabalho apresentado no "Diálogo das sociedades civis Brasil - Alemanha", Congresso, Tema: Responsabilidade e solidariedade na democracia: sociedade – política – economia. Palestra: Estratégias para democracia e justiça no Brasil: quotas, educação e participação - Landesbank Baden-Wuerttemberg (LBBW – Banco do Estado de Baden-Wuerttemberg), Stuttgart – Alemanha, 22 e 23 de junho de 2004; também publicado em Universidade em Questão, Lauro Morhy (org). Brasília: Editora UNB, 2003, sob o título "Universidade Brasileira: acesso, exclusão social e perspectivas dos egressos".*
34. **A Outra Reforma Universitária para a Sociedade do Conhecimento**, Edson Nunes e Leandro Molhano. *Trabalho apresentado no Fórum do INAE, Mesa Redonda: O Modelo de Educação para a Economia do Conhecimento. Rio de Janeiro, 17 de maio de 2004; também publicado em Novo Modelo de Educação para o Brasil, J.P.dos Reis Velloso e R.C. de Albuquerque, orgs. Rio de Janeiro, José Olympio, 2004.*
35. **Ensino Superior Público e Privado no Brasil: Expansão, Evasão e Perfil dos Concluintes**", Edson Nunes e Márcia Marques de Carvalho. *Texto apresentado no "Unesco Fórum on Higher Education, Research & Knowledge: Primeira Conferência Regional Latinoamericana del foro Unesco sobre*

educacion". Porto Alegre, UFRGS, 01 a 03 de setembro de 2004. Série Educação em Números.

36. **Nota Técnica sobre os documentos “Considerações sobre Autorização dos Cursos de Medicina” e “Consideração sobre Autorização dos Cursos de Direito”**, Wagner Ricardo dos Santos e Leandro Molhano. *Texto apresentado na Reunião do Conselho Nacional de Educação, Brasília, setembro de 2004.*
37. **Nota Técnica: Estudo Comparativo para Projeto do Decreto de EAD**, Helena Maria Barroso e Ives Ramos, *Texto apresentado na Reunião do Conselho Nacional de Educação, Brasília, outubro de 2004.*
38. **Nota Técnica sobre Avaliação Institucional Externa de Faculdades, Centros Universitários e Universidades**, Leandro Molhano e Wagner Ricardo dos Santos. *Texto apresentado no “Fórum de Reitores do Rio de Janeiro: Nova Política de Avaliação do Ensino Superior”, FIOCRUZ, Rio de Janeiro, 22 de setembro de 2004; também apresentado na Reunião do Conselho Nacional de Educação, Brasília, outubro de 2004.*
39. **Engenharia Reversa: Análise do Instrumento de Avaliação Institucional Externa de Universidades**, Leandro Molhano e Wagner Ricardo dos Santos. *Texto apresentado na Reunião do Conselho Nacional de Educação, Brasília, novembro de 2004*
40. **Ensino Superior e Políticas de Inclusão: Análise dos Gastos Familiares com Educação Superior**, Enrico Martignoni e Ana Beatriz Gomes de Moraes. *Texto apresentado no IX Congresso Solar, Rio de Janeiro, outubro de 2004.*
41. **Economia Política e Regulação da Educação Superior no Brasil**, Edson Nunes, Enrico Martignoni e Leandro Malhano. *Publicado em Avaliação e Regulação da Educação Superior: Experiências e Desafios, Daniel de A. Ximenes (org). Brasília: FUNADESP, 2005.*