

## AGUARDANDO HOMOLOGAÇÃO



### MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

<b>INTERESSADO:</b> Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais – Inep		<b>UF:</b> DF
<b>ASSUNTO:</b> Consulta acerca de critérios para atendimento do Requisito Legal e Normativo 11 do Instrumento de Avaliação dos Cursos de Graduação: tempo de integralização dos cursos.		
<b>RELATOR:</b> Sérgio Roberto Kieling Franco		
<b>PROCESSO Nº:</b> 23001.000113/2016-76 (SEI)		
<b>PARECER CNE/CES Nº:</b> 296/2016	<b>COLEGIADO:</b> CES	<b>APROVADO EM:</b> 5/5/2016

#### I – RELATÓRIO

Em ofício a esta Câmara de Educação Superior, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), através de sua Direção de Avaliação da Educação Superior envia minuta de Nota Técnica que trata do cumprimento do Requisito Legal e Normativo 11 do Instrumento de Avaliação dos Cursos de Graduação e relata, que, após reunião com representantes da SERES/MEC, CONAES e deste Conselho, considerou-se pertinente solicitar ao CNE a regulamentação do tema a fim de orientar as avaliações *in loco*.

A discussão acerca da duração de um curso de graduação e a sua correspondência com a carga horária mínima prevista para esse curso é um problema bem brasileiro. Ele surge a partir da adoção da métrica da carga horária em aula como um indicador da qualidade de um curso.

Em primeiro lugar é preciso explicitar que as métricas (duração e carga horária) se fundamentam em concepções e critérios muito diferentes.

A duração mínima de um curso é preconizada na educação superior, partindo do princípio de que a formação é um processo de amadurecimento e esse se dá no tempo. Parte do princípio de que a formação não depende apenas da aquisição de conhecimentos e da aplicação prática dos mesmos mecanicamente, mas de um processo de reflexão e reconstrução constante, gerando o que se costuma chamar de maturidade acadêmica ou profissional. É por essa razão que, por exemplo, a maioria dos países entende que a formação de um engenheiro não deva ter duração menor que 5 anos. Também por isso não se aceita, em geral, que a formação de um médico se dê em um tempo curto (3 ou 4 anos). Quando isso ocorre, os países propõem que essa formação seja precedida de outro curso, buscando que o concluinte alcance a maturidade acadêmica ou profissional.

Já a Carga Horária Mínima (CHM) parte do princípio de que a formação de um graduando se dá principalmente na sala de aula. E o modelo para isso é a aula tradicional, em que um professor conduz os estudos de um grupo de alunos. No entanto, a CHM deveria se referir ao tempo estimado para que os estudantes alcancem os objetivos de aprendizagem do componente curricular em questão. O mesmo se aplicaria ao curso como um todo.

O questionamento feito por várias instituições de educação superior, aqui expresso na minuta de Nota Técnica do INEP, é que um curso poderia oferecer um calendário prevendo, por exemplo, mais horas de aula a cada dia e, com isso, abreviar a formação.

É imprescindível trazer para a discussão também outras situações, como as mudanças ocorridas no cenário educacional e social com o advento e a popularização das tecnologias digitais de informação e comunicação. No entanto, essa questão não se impõe somente devido ao concurso dessas tecnologias. Na sua minuta, o INEP cita “o uso de metodologias ativas”. Ora, a proposição de metodologias ativas no ensino data do final do século XIX. Portanto não é nenhuma novidade. A incorporação de processos diferenciados, centrados mais no estudante e estratégias que relativizam o papel do professor na transmissão do conteúdo também foram amplamente difundidos, em todo o mundo, nos meados do século XX. Somente a legislação educacional é que permaneceu de olhos fechados a essa realidade. Tal contradição levou muitos cursos (ou professores) a registrar cargas horárias de aulas de modo simbólico, para não dizer fictício no caso de adotarem métodos ativos ou centrados no estudante. A questão central, aqui, é que o trabalho docente é diferente do trabalho discente, e o essencial na formação é este último.

Tais questões têm surgido com o incremento da oferta de cursos superiores a distância. Muitos deles limitam a carga presencial à aplicação de provas ou exames (o que é facultado pelo Decreto nº 5.622/2005). Nesses casos é ainda mais complicado, pois a suposta carga horária de uma disciplina é conferida, muitas vezes, por uma transposição do que seria a carga horária dessa disciplina em um suposto curso presencial.

Há muito mais a se refletir, mas passemos a colacionar fatos e argumentos.

O Inep, em sua consulta, traz alguns pontos para a reflexão, extraídos do Parecer CNE/CES nº 8/2007, que serviram para a adoção da métrica proposta e adotada nas resoluções posteriores. Trata-se de um raciocínio que venha a possibilitar resolver o problema da métrica de duração dos cursos, que passo a transcrever.

*Para exercício de aproximação foram adotados “os procedimentos abaixo relacionados, com a finalidade de estimar o período de integralização dos cursos, ou seja, sua duração possível com base na viabilidade ou não de se despendem as horas diárias conforme a disponibilidade da ‘janela de horário’ dos turnos”.*

- *A apresentação das respectivas cargas horárias mínimas (CHM) de cada curso foi feita considerando hora como o período de tempo igual a sessenta minutos, tomando-se, como suposto, que a CHM corresponda à carga horária total dos cursos. Embora sejam previstos nas diretrizes curriculares dos cursos, as atividades complementares e os estágios não foram incluídos no exercício, o que diminuiria parte da CHM a ser cumprida, conforme o curso – e alguns deles representam até 20% do total.*

- *Houve a atribuição de quatro possíveis cenários para duração dos cursos: 3, 4, 5 e 6 anos. Obviamente, algum desses cenários não se aplica a certas CHM, por diluir ou comprimir em demasia sua Integralização anual.*

- *Inseriu-se a quantidade mínima dos dias de trabalho escolar efetivo, necessários ao cumprimento do ano letivo de 200 dias. Para os objetivos desse exercício, não foi dada importância ao fato de que os 200 dias sejam cumpridos em 20 semanas com 5 dias de atividades escolares (segunda a sexta) ou com 33,3 semanas com 6 dias (segunda a sábado).*

- *Para interpretação do valor das horas-dia, é importante ter em conta que um curso noturno pode dispor de até 4 horas por dia (das 18h às 22h) para atividades escolares. Observe-se que tal limite máximo, além de não considerar intervalos, na prática não se aplica a uma semana escolar de segunda a sábado. No caso dos cursos diurnos matutinos, há disponibilidade de até 5 horas (das 7h às 12h), podendo avançar para o horário vespertino crescendo-se uma ou duas horas a mais. Ressalte-*

*se também que a prática institucional não recomenda que atividades acadêmicas realizadas aos sábados tenham o mesmo volume de trabalho dos demais dias da semana.*

*• Procedeu-se à determinação das respectivas cargas horárias mínimas anuais, mediante a sua divisão pela duração fixada, utilizando-se a seguinte equação:  $CHM \div 3, 4,5$  ou  $6$  anos. O resultado obtido foi a CHM por ano, essa, por sua vez, dividida pelos 200 dias letivos, evidenciou-nos o número de horas-dia necessárias para a integralização dos cursos em cada um desses cenários anuais.*

O Parecer CNE/CES nº 8/2007 traz ainda as seguintes recomendações

*3.1 – a **duração** dos cursos deve ser estabelecida por carga horária total curricular, contabilizada em horas, passando a constar do respectivo Projeto Pedagógico por elas elaborado;*

*3.2 – os limites de **integralização** dos currículos devem ser estipulados com base na carga horária total e fixados especialmente quanto aos seus limites mínimos nos respectivos Projetos Pedagógicos dos cursos. Ressalte-se que tais mínimos são indicativos, podendo haver situações excepcionais, seja por conta de rendimentos especiais de alunos, seja em virtude do desenvolvimento de cursos em regimes especiais, como em turno integral, os quais devem ser consistentemente justificados nos Projetos Pedagógicos. Com base no estudo desenvolvido neste Parecer, são estabelecidos, como parâmetros, os seguintes limites mínimos, abaixo listados por grupos de CHM.*

Nota-se uma contradição quando preconiza, no item 3.1. que “a duração deve ser estabelecida por carga horária total”. Temos sustentado que duração e carga horária são conceitos diferentes.

Também não se pode desprezar os riscos de estabelecer uma duração sem algum elemento concreto que possa dar esse limite. Tal risco fica aumentado quando nos deparamos com uma realidade não muito favorável à qualificação da educação superior, a saber, a existência de uma demanda reprimida na população que busca tardiamente uma diplomação, com vistas a ter algum ganho remuneratório, e a existência de instituições dispostas a simplesmente atender essa demanda e auferir lucros oferecendo cursos de baixa qualidade, sem o devido comprometimento com a qualidade do ensino que estão oferecendo. Ainda que o Poder Público esteja atento para coibir essas práticas e que o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), tem criado algumas barreiras e indicado caminhos para a valorização da qualidade, e a despeito de haver um considerável número de instituições de educação superior (públicas, comunitárias e privadas) comprometidas com a qualidade, seria ingênuo não admitir que tal realidade exista.

Quando o Parecer 8/2007 contabiliza as horas, levando em conta, ainda que hipoteticamente, a participação de parte da carga horária em forma de estágios e de atividades complementares, surgem uma série de situações que demonstram que um curso com determinada carga horária não necessariamente ocupa o mesmo número de horas de aula por dia (ainda que em média), como demonstra a tabela a seguir.

**Quadro 3.2 – Exercício para quatro anos de duração**

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

Isso ficou flagrante quando o Governo Federal, em 2014, instituiu a Política de Permanência Estudantil, que previa a concessão de bolsas de estudo para cursos que teriam mais de 5 horas diárias de aula. A intenção era contemplar, além dos cursos da área da Saúde (Medicina e Odontologia tipicamente), também os cursos de Engenharia, que são apontados como extremamente necessários para o incremento do desenvolvimento econômico do país. É sabido que a grande maioria dos cursos de Engenharia, especialmente nas universidades, exige do aluno a presença em aula com carga superior a 5 horas por dia. No entanto, a fórmula proposta era a divisão da carga horária total de aulas pelo número de semanas letivas e não pelo volume de trabalho do aluno. Como são cursos com grande carga de estágios, foram raros os que se encaixaram nos limites do benefício previsto, o que resultou em uma política de alcance muito mais restrito que a sua intenção.

Todo esse raciocínio vai na direção de que a definição da duração do curso tende a ser mais importante que a definição da carga horária mínima total. No entanto, é arriscado afirmar que, por exemplo, um curso de Odontologia feito em 5 anos seja necessariamente melhor que um ministrado em 4 anos. Ao mesmo tempo, quando a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) preconiza que o calendário acadêmico não necessita seguir o calendário civil, ainda que haja a obrigatoriedade dos 200 dias letivos, esse total pode ser ultrapassado, o que, aliás, ocorre com alguns cursos de Medicina, que acabam completando os últimos semestres em menos tempo que um curso convencional. (Este seria tema para outro parecer deste Conselho, pois em muitos casos de cursos da área da Saúde os alunos ficam privados dos necessários períodos de férias).

A pista para a solução deste problema está no próprio Parecer 8/2007 ao apontar que os mínimos de duração podem ser excepcionalizados em casos diversos como “*por conta de rendimentos especiais de alunos, seja em virtude do desenvolvimento de cursos em regimes especiais, como em turno integral, os quais devem ser consistentemente justificados nos Projetos Pedagógicos*”.

A questão que se impõe, então, é acerca dos limites para tal excepcionalidade. Iniciemos a tratar dos cursos oferecidos em tempo integral. É cabível, havendo condições, que um curso seja oferecido exigindo do aluno dedicação integral (o que, aliás, seria muito desejável em se tratando de cursos universitários). No entanto, não seria admissível que o aluno tivesse, nesse curso, 8 horas de aula por dia. A razão é simples. Se ele tem 8h de aula por dia, não terá condições de estudar, apenas de assistir às aulas, já que precisa de tempo também para as outras atividades próprias da vida.

Sugere-se, então, como hoje é preconizado pelos países europeus e, na América Latina, pelo Chile, que o estudante deverá ter uma carga de estudos (incluindo aulas) de, no máximo 40h semanais (independentemente se estuda aos sábados ou não). Observe-se que

essa carga é possível apenas para alunos que se dedicam integralmente ao estudo, o que é, nos tempos atuais, uma minoria no Brasil.

Ora, o projeto pedagógico do curso deve ser realista e, especialmente quando adota métodos ativos, ensino a distância ou quer propor uma duração do curso diferente da apontada nas resoluções do CNE (especialmente o artigo 2º, inciso III, nas Resoluções CNE/CES nºs 2/2007 e 4/2009). Tal realismo concerne a deixar clara qual a carga de trabalho do aluno para dar conta das aprendizagens propostas pelas atividades de ensino. É comum definir-se que para cada hora de aula, o aluno deveria dedicar-se, pelo menos outra hora de estudos. De fato, isso não ocorre, especialmente em cursos que tem grande quantidade de conteúdos e também aquelas que utilizam parte do tempo de aula para aumentar o tempo de estudo dos alunos.

Entende-se que o tempo mínimo de integralização (a duração mínima de um curso) significa o tempo que um aluno, em tempo integral, consegue dar conta das obrigações de um curso. Se é possível oferecer em um tempo menor, ou a duração mínima está mal dimensionada ou o Projeto Pedagógico do curso está deixando de lado o desenvolvimento de certos conhecimentos, habilidades ou competências.

Assim, seria admissível que a duração do curso fosse menor que o preconizado nas resoluções do CNE apenas nas seguintes situações:

a) por conta de rendimentos especiais de alunos, o que deverá estar previsto no PPI ou nas normas institucionais (mas que se trata de casos individuais e não do coletivo dos alunos de um curso);

b) em virtude do desenvolvimento de cursos em regimes especiais, ou em turno integral, os quais devem ser consistentemente justificados nos Projetos Pedagógicos, tendo a carga de trabalho do aluno limitada em 40 (quarenta) horas semanais.

## **II – VOTO DO RELATOR**

À interessada, responda-se nos termos do presente parecer.

Brasília (DF), 5 de maio de 2016.

Conselheiro Sérgio Roberto Kieling Franco – Relator

## **III – DECISÃO DA CÂMARA**

A Câmara de Educação Superior aprova, por unanimidade, o voto do Relator.  
Sala das Sessões, em 5 de maio de 2016.

Conselheiro Erasto Fortes Mendonça – Presidente

Conselheiro Sérgio Roberto Kieling Franco – Vice-Presidente