

Consultoria especializada para subsidiar a Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação, (CES/CNE), na elaboração de estudos analíticos visando à revisão, reorganização e atualização das Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs).

Produto III – Documento técnico contendo estudo de caráter analítico dos dados e contribuições recebidas do seminário a ser realizadas com presença dos atores referentes ao processo de mobilização, organização, definição, implantação e dinâmica de transformação das DCNs, a fim de subsidiar a CES/CNE nas alterações e inovações a serem propostas. VERSÃO FINAL

Introdução

Em 12 de maio de 2015, por iniciativa do Conselho Nacional de Educação no âmbito do projeto destinado a subsidiar a Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação, (CES/CNE) na revisão, reorganização e atualização das Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs), realizou-se uma reunião de trabalho na Universidade de São Paulo.

A oficina de trabalho contou com a participação de representantes das três universidades estaduais paulistas (USP, UNICAMP e UNESP), da Universidade Mackenzie, do INSPER e da Universidade de Fortaleza. Participaram, igualmente, a presidente da SBPC, professora Helena Nader e o vice-presidente da Academia Brasileira de Ciências, professor Luiz Davidovich.

O impulso inicial para o trabalho do grupo veio da apresentação do conteúdo de dois relatórios elaborados pela consultoria contratada pelo projeto UNESCO. As principais conclusões desses dois trabalhos podem ser resumidas como segue.

- 1. A análise da documentação do CNE/CSE – Pareceres e Resoluções permitiu chamar a atenção para alguns aspectos centrais constitutivos da problemática original das DCN e seus desdobramentos. A tensão essencial entre o espírito inovador e transformador das DCN conforme concebida originalmente e a vigência da regulamentação das profissões no Brasil marcou incontestavelmente o processo de implantação das DCN.*
- 2. O discurso da valorização da iniciativa das IES e da flexibilidade sempre foi mantido. A prática, no entanto, apontava noutra direção que já se faz notável no trabalho das comissões de especialistas e no impacto da interveniência, no debate, dos atores vinculados ao mercado de trabalho não acadêmico.*

3. *É válida, neste contexto, a afirmação de que as carreiras incluídas no campo das Ciências Humanas e Ciências Sociais Aplicadas ainda são marcadas por abordagens com teor mais acadêmico do que pelo viés do exercício profissional. Em carreiras com forte tradição profissional e práticas bem definidas de controle pelas corporações, fica evidente a tendência ao detalhamento exaustivo no plano das habilidades e dos conteúdos a serem considerados, pelas IES, na definição das suas Diretrizes Curriculares. Fica evidente, também e em decorrência da anterior, o alcance do constrangimento e o impacto dessas orientações detalhistas no sentido de limitar a autonomia das IES na construção de seus currículos. Há um excessivo detalhamento do perfil do formando que acarreta uma discriminação exaustiva de conteúdos disciplinares e do modelo das atividades complementares.*
4. *Fundamental, a partir deste ponto da análise é reconhecer que a tensão resultante do embate do espírito original das DCN e a prática do credencialismo legal para o exercício profissional não é o único fator a comprometer a plena implantação das DCN.*
5. *O primeiro aspecto a considerar na construção de um sistema de ensino superior moderno e com papel proativo no processo de transformações é a superação dos desajustes entre o espírito dos documentos doutrinários e a prática dos órgãos de supervisão e avaliação das IES. Este desafio implica em repensar o conjunto dos procedimentos de supervisão e avaliação e a eles acoplar, como na experiência das políticas para a pós-graduação, a prática do fomento que valorize a qualidade e a inovação. Todo o esforço de avaliação do ensino de graduação não tem sido acompanhado organicamente por programas de fomento e estímulo da qualidade.*
6. *O primeiro passo no sentido da mudança é buscar o reencontro da doutrina com a prática num modelo de atuação dos órgãos responsáveis pelas políticas de ensino superior que associe uma visão conceitual da mudança pretendida, metas e instrumentos de ação de modo coerente e consequente.*

7. *Outros fatores diretamente vinculados à organização e dinâmica de nosso sistema de ensino superior contribuem de modo decisivo para esse resultado. O sistema de ensino superior brasileiro compõe-se de múltiplos tipos de instituições que interagem de modo diverso com a realidade e garantem sua sustentabilidade de modo, também, muito diverso. Aspectos internos da organização do ensino nestas instituições podem se constituir em óbices que precisam ser enfrentados. O principal deles diz respeito à qualificação e ao regime de dedicação dos docentes. Professores horistas/aulistas tendem a assumir baixo compromisso com as demandas de trabalho de um currículo inovador. Trabalham em diferentes instituições com propostas curriculares eventualmente diferentes e, em atitude de proteção pessoal, tendem a simplificar e padronizar sua atividade em sala de aula.*
8. *Neste contexto, cresce a importância de mecanismos oficiais e institucionais de valorização do empenho e da contribuição efetiva dos docentes. É preciso valorizar o trabalho do docente através de incentivos que reflitam o reconhecimento e premiem os bons resultados. Esta é uma das razões do crescimento e da melhoria de qualidade da pós-graduação e da pesquisa no Brasil.*
9. *Outro aspecto interno ao conjunto das IES que impacta o processo de construção inovadora dos currículos envolve o esforço institucional de compreender a evasão e as mudanças por que passa o mercado de trabalho, as expectativas dos jovens e a trajetória de seus egressos. É fundamental que se reconheça a importância da produção de estudos sistemáticos e da consultoria especializada na compreensão das transformações gerais da economia e da sociedade. Do mesmo modo, há que se profissionalizar o acompanhamento dos jovens estudantes antes, durante e após a finalização dos estudos.*
10. *O entrosamento com as experiências internacionais é outra dimensão que não pode ser negligenciada. Está na hora de se compreender a repercussão de programas de inserção internacional das IES brasileiras, em especial do programa "Ciências sem Fronteiras" e deles tirar lições*

no processo de repensar os rumos da mudança do ensino de graduação.

11. A crítica corrente de que as ordens profissionais tem sido fator de impedimento ou comprometimento do esforço das IES no exercício da autonomia na construção de projetos curriculares deve ser atualizada. É fato que a regulamentação legal do exercício profissional no Brasil permanece como um constrangimento ao trabalho educacional. O debate com essas ordens corporativas precisa ressaltar que o controle do exercício profissional precisa se dar no mercado de trabalho e não no interior das instituições de ensino superior. Tentar assegurar bom desempenho dos profissionais controlando seu processo de formação é um comportamento míope que não evita os problemas e desajustes dos profissionais formados quando no exercício real de sua profissão.

A Reunião de Trabalho

A reunião de trabalho ocupou um dia inteiro. O trabalho desenvolveu-se em dois momentos. No primeiro momento, cada participante teve a possibilidade de comentar o documento e as reflexões apresentadas e de destacar aspectos relevantes ou, mesmo, apontar aspectos não considerados. Os comentários e reflexões analíticas mostravam-se fundados, principal, mas não exclusivamente, na experiência institucional pessoal.

No segundo momento, o grupo foi desafiado a apresentar sugestões concretas que pudessem subsidiar o CNE/CSE na sua decisão de revisão e reformulação das Diretrizes Curriculares Nacionais.

A seguir, faz-se um esforço de reconstrução das contribuições do grupo em cada um dos momentos da reunião de trabalho.

Diagnóstico e Considerações Críticas

Cabe, inicialmente, o registro da percepção unânime entre os participantes da oportunidade e urgência da iniciativa do CNE. As instituições que se fizeram representar entendem que é impostergável o debate sobre a situação atual do nosso ensino de graduação.

Neste sentido, a urgência em se repensar o ensino de graduação foi vista como tarefa essencial no esforço nacional de construção de um sistema de ensino que contribua de modo efetivo para a transformação virtuosa da economia e da sociedade nacionais. O desafio da economia é o do incremento da produtividade e da competitividade que supõe agregação de valor e, portanto, conhecimento aos bens e serviços produzidos. A sociedade reclama por maior inclusão e justiça. Para um participante, o esforço de inclusão social e democratização do acesso ao ensino superior impõem que se repense a estrutura curricular das IES. Os novos alunos, oriundos de extratos sociais de baixa renda precisam de oportunidades que lhes permitam construir em tempo hábil um razoável capital cultural e encaminhem para perspectivas positivas no mercado de trabalho. A atividade acadêmica precisa ser compreensiva e adequada as suas necessidades. Diante desses desafios, os participantes do trabalho reconhecem o papel de destaque que deve ser cumprido pela educação de modo geral e, em particular, pelo ensino superior.

Em várias oportunidades, houve manifestações claras no sentido do reconhecimento do caráter altamente positivo e transformador do espírito original que inspirou a formulação dos documentos básicos das diretrizes curriculares nacionais. Na avaliação dos participantes, esse espírito inspirador permanece atual e válido. Os problemas surgem na operacionalização das diretrizes pelas comissões de área, pelos constrangimentos impostos pelo sistema de avaliação e pela repercussão da ação das entidades representativas de classe direta ou indiretamente junto aos docentes e às instituições de ensino e, ainda, pela presença de muitos professores horistas/aulistas no corpo docente das IES, sobretudo nas IES particulares.

As DCNs e o Sistema de Avaliação

A relação do sistema de avaliação do ensino de graduação com a implantação das Diretrizes Curriculares Nacionais foi apontada como um dos fatores inibidores principais à prevalência do espírito essencial das DCNs como fundamentadas originalmente. Experiências concretas demonstram que o

sistema de avaliação, não é sensível à diversidade e à criatividade institucionais como preconizam os textos básicos das DCNs. Para um dos participantes do trabalho, parece evidente que na prática da avaliação as diretrizes curriculares nacionais são tratadas como meras normas técnicas.

As comissões de avaliadores do MEC, com frequência, transformam seu trabalho numa aferição burocrática do cumprimento de itens e exigências que limita e desencoraja a experimentação nas instituições. O próprio ENADE mostra-se um instrumento incapaz de considerar propostas de formação apoiadas em projetos interdisciplinares. A discriminação dos cursos e a construção do exame são convencionais.

O sistema de avaliação pretende-se valorizador da diferença e da capacidade inovadora das IES, mas gera uniformização e falta de iniciativa.

Ponderou-se que a experiência de outros países privilegia sistemas de avaliação descentralizado e especializados. Entidades não estatais são acreditadas como instâncias de avaliação em áreas e campos específicos. Executam seu trabalho de forma autônoma e são auditadas periodicamente pelo poder público. Esta pode ser uma experiência recomendada também para o Brasil em que é urgente reconhecer a diversidade de situações e a complexidade do processo geral de avaliação e a ineficiência de nosso modelo unificado e centralizado.

As DCNs e Entidades Profissionais

O primeiro aspecto ressaltado nos debates foi o da dificuldade de se separar, no comportamento, dos especialistas seu compromisso com a IES e seu projeto pedagógico do envolvimento como membros de entidades de representativas das carreiras profissionais. Ressaltou-se o fato de que essas entidades, frente ao registro e ao exercício profissional, facilmente elegem as IES como principal alvo de preocupações e não focam adequadamente os empregadores e o mercado de trabalho em si. Pode-se dizer que, nos embates com os empregadores, essas entidades mostram-se, de um modo geral, defensivas e reativas. Frente às IES, elas pretendem ser proativas e almejam

participar na concepção mesma dos cursos e planos de formação dos futuros bacharéis.

Em alguns casos, conforme depoimento informado, entidades estão criando modelos automatizados de reconhecimento do cumprimento dos requisitos de formação e imediata informação sobre o tipo de registro profissional a que correspondem.

É importante distinguir as ordens e entidades corporativas das entidades que se ocupam da qualidade do ensino em carreiras profissionais. Essas últimas mostram-se parceiras proativas dos esforços de mudança da base curricular e da inovação.

Um participante ponderou que a prerrogativa da OAB em estabelecer, através do seu exame de ordem, condições para o exercício profissional restringe a avaliação mais ampla do desempenho de egressos dos cursos de Direito. Muitos bacharéis em Direito não seguem a carreira da advocacia. Preferem se encaminhar para a magistratura e outras funções públicas.

As DCNs e o Regime de Trabalho dos Docentes

O tema do regime de trabalho dos professores horistas/aulistas foi reconhecido como um problema. O professor contratado por hora aula tem pouca capacidade de se entrosar com o projeto pedagógico e dispor de tempo adequado de dedicação aos estudantes. Num cenário de organização curricular com maior flexibilidade no tratamento do trabalho em sala de aula, provavelmente, mesmo nesse regime, o trabalho do docente poderia ser mais inteligentemente aproveitado. A concentração do ensino na sala de aula esgota a dedicação dessa categoria de professores.

A condição de trabalho do professor horista/aulista é, no entanto, igualmente, apontada como um desafio, pois para muitas IES particulares é simplesmente impossível eliminar essa forma de contratação de docentes. Uma possibilidade, como aventado acima, estaria numa nova plataforma de organização curricular que combinasse o trabalho em sala de aula e com tarefas tutoriais e de acompanhamento.

Durante a discussão, chamou-se a atenção para o risco de regimes de trabalho que exigem carga horária mínima em sala de aula no ensino de graduação. Em instituições complexas com diversificada atividade de ensino (graduação e pós-graduação), pesquisa e extensão essa exigência pode comprometer o esforço de compreensão geral dos desafios a serem enfrentados pela IES.

Os desafios Institucionais da Construção do Currículo

Os participantes, em várias oportunidades chamaram a atenção para aspectos do processo de construção dos currículos que compõem a esfera de determinação da própria IES.

Entre esses aspectos, ganham destaque: a) o conhecimento do perfil do candidato e do selecionado tanto em termos de demandas e expectativas quanto em termos de qualificação e preparação prévia para o curso pretendido; b) o acompanhamento do egresso e de seu percurso profissional em relação à formação recebida e à reação de seus empregadores; c) o conhecimento da dinâmica de transformação do mercado de trabalho e seu impacto sobre o perfil dos profissionais requeridos; a dimensão e as razões da evasão e desistência que tem marcado a vida de muitos estudantes nas IES públicas e privadas; d) os desafios da formação interdisciplinar em áreas novas e baseada no entendimento e solução de problemas complexos e; e) a interação com experiências inovadoras de outros países e o envolvimento em redes internacionais de estudos, debates e avaliação.

Particular importância assume, neste contexto, a própria estrutura sobre a qual se constrói toda a atividade acadêmica: o departamento. No sistema público, o departamento foi introduzido como proposta da Reforma Universitária de 1969. Para diversos participantes, esta estrutura departamental é um óbice muito forte à inovação curricular, pois desestimula a interdisciplinaridade e fragmenta a formação dos estudantes. De um ponto de vista crítico, salientou-se que é dominante, nas IES, a preocupação com um ensino que não foca a solução de problemas. Do mesmo modo, salientou-se que é baixo o interesse dos docentes nos temas referentes à graduação.

Em IES com forte atividade de pós-graduação e pesquisa os estímulos e gratificações acadêmicas estão voltadas para o desempenho nesses planos.

Noutra manifestação, houve o registro da preocupação no INSPER com o estabelecimento de carreiras paralelas para docentes dedicados à pós-graduação e pesquisa e para aqueles docentes dedicados mais ao temas do ensino e da graduação.

Todos esses aspectos podem e devem ser preocupações correntes e se constituir em preocupação institucional. Critica-se o nível de interesse das IES com relação a esses pontos e a inexistência de foros de debates sobre esses temas. As próprias instâncias governamentais responsáveis pelo ensino superior no país têm feito pouco neste sentido.

O programa Ciências sem Fronteiras foi citado como uma boa base para a identificação de críticas sobre a realidade das estruturas curriculares de nossas IEA, pois os alunos participantes do programa são obrigados a elaborarem relatórios razoavelmente circunstanciados sobre suas experiências no exterior. Do mesmo modo, esse Programa pode se constituir uma porta aberta para as IES na busca de maior inserção internacional e participação em redes interinstitucionais comprometidas com a inovação curricular no ensino de graduação.

Recomendações

A apresentação de recomendações deve partir de uma menção feita pelo professor Luiz Davidovich, vice-presidente da Academia Brasileira de Ciência. O professor Davidovich lembrou um documento elaborado pela ABC em 2004 por solicitação do MEC: "SUBSIDIOS PARA A REFORMA UNIVERSITÁRIA". Na parte dois do documento "INGRESSO, PERMANÊNCIA E PARADIGMAS CURRICULARES" constam análises e proposições que continuam atuais.

Em termos resumidos, pode-se mencionar as seguintes passagens ainda capazes de gerar um saudável debate e estimular novos passos para o CNE:

“A tendência mundial é de cursos sequenciais com ciclos de curta duração, com currículos flexíveis, fundamentados em base científica ampla”.

“O Brasil precisa ampliar e modernizar sua educação superior. As profissões têm de ser menos regulamentadas para permitir a criação e utilização de novos tipos de profissionais”.

“A formação mais especializada pode tornar-se rapidamente obsoleta. O profissional com formação mais científica e interdisciplinar se adapta facilmente a mercados de trabalho altamente instáveis”.

“As universidades devem concorrer para atrair os melhores estudantes para seus Ciclos Básicos e seus departamentos devem concorrer para atrair os que demonstrem mais aptidão nos referidos Ciclos”.

“Os estudantes devem ter bom desempenho no Ciclo Básico para garantir sua posterior opção pela carreira”.

“É necessário um Fundo para desenvolvimento do ensino de graduação, a ser gerido por órgão de atuação semelhante à da CAPES”.

Com esta visão, o documento avançava na direção de uma ampla reforma da universidade brasileira que o aproximasse das tendências mundiais e permitisse uma nova sinergia com o processo de transformação da economia e da sociedade.

Pouco se fez, neste sentido, desde então. A discussão sobre reforma do ensino superior não faz mais parte da agenda seja do sistema de instituições seja dos órgãos responsáveis pelas políticas para o setor.

Na reunião de trabalho, participantes se esforçaram para oferecer contribuições em dois planos paralelos e complementares.

Há um plano de recomendações válidas diretamente para as IES e outro plano que se cobre o conjunto de compromissos e tarefas dos órgãos responsáveis pelas políticas de ensino superior.

De modo resumido, as recomendações para as IES envolvem maior interesse por informação qualificada sobre os estudantes, o mercado e outras experiências que ajudem nos processos de reflexão e de construção dos currículos em bases modernas.

Um participante fez referência ao fato de que nossa última reforma universitária data de 1969. De lá para cá, houve avanços na legislação, mas não um processo sistemático e acompanhado de esforço de mudança. O REUNI deveria ter estimulado e produzido efetivas mudanças na construção dos modelos acadêmicos. Os resultados não são animadores. Em contrapartida, um ex-presidente da Universidade de Harvard insistiu que a reforma e modernização de uma universidade no mundo contemporâneo deve ocorrer pelo menos a cada quinze anos. Essa é uma exigência da sociedade do conhecimento.

Na sequência das reflexões, cobrou-se que novas DCNs sejam capazes de permitir a diversidade de experimentação no ensino superior, que estimulem cursos com “vários percursos” e reinaugurem o debate sobre a reforma da estrutura das IES no Brasil.

Cobrou-se, enfaticamente que haja a discussão em torno de um programa de fomento a iniciativas inovadoras no ensino de graduação e de consequente valorização do professor aí engajado.

Avançou-se na idéia de instituição de um programa piloto de pactuação e indução da mudança e da inovação em IES selecionadas. O objetivo principal desse programa deve criar condições para um salto de qualidade no ensino superior do país estabelecer parâmetros que sirvam ao conjunto do sistema num esforço definitivo de se lograr um cenário de “organização da diversidade”. Esses parâmetros devem ajudar no redesenho das políticas públicas para o setor (supervisão e regulação, avaliação, financiamento e fomento). Devem ajudar, também, na construção de modelos jurídico-institucionais de gestão acadêmica que, de fato, ofereçam as condições básicas para um comprometimento sustentável com a excelência.

O programa seria conduzido pelo CNE e contaria com um comitê gestor de alto nível com representação das entidades da comunidade acadêmica, da sociedade e do setor produtivo, das próprias entidades e estaria aberto à presença de observadores e consultores internacionais. Num cenário de confiável estímulo à excelência é possível acelerar a implantação de novos modelos de governança institucional e perseguir esforços consistentes de inovação curricular.

As IES devem ser selecionadas em função da qualidade do projeto institucional inovador que apresentarem e, durante o piloto. Serão estabelecidos objetivos e metas específicos e providas as condições no plano da regulação, avaliação financiamento e fomento para que esses objetivos e metas sejam atendidos. O prazo do piloto pode ser de seis anos a partir da seleção das IES participantes.