

RESUMO

O estudo analisa as possibilidades de diversificação da educação superior a partir da reflexão sobre os cursos seqüenciais e os paradoxos existentes entre algumas políticas oficiais do MEC e as demandas atuais or novas formações superiores com articulação entre academia e mundo do trabalho, que exigem um sistema de educação superior mais dinâmico e que permita ?passarelas? de complementação e de avanço de acordo com as perspectivas e necessidades da sociedade em termos de recursos humanos qualificados.

O QUE OCORREU COM OS CURSOS SEQÜENCIAIS? REFLEXÕES SOBRE AS CONTRADIÇÕES E DESCONTINUIDADES DAS POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL ENTRE 1997E 2009

Rubens de Oliveira Martins (MEC)

Contexto geral do debate atual sobre educação superior

No Brasil, a partir da segunda metade dos anos 90, os indicadores da evolução do sistema de educação superior apontam para o fenômeno da massificação deste nível de ensino, acompanhando a tendência observada internacionalmente.

Nos últimos 10 anos o Ministério da Educação brasileiro tem oscilado na elaboração de políticas de expansão, diversificação e avaliação do ensino superior, considerando a necessidade de atender ao aumento das demandas nesse nível de escolarização.

Em relação ao foco no ensino de graduação tradicional, cujo pressuposto dominante no Brasil é o da universalização das vocações dos alunos para tal modalidade, podemos contrapor a experiência americana dos *community colleges* e das diversas carreiras profissionalizantes do sistema francês.

Em 1990, com a publicação do relatório “*Universités 2000: Quelle université pour demain ?*”, sintetizam-se os desafios e as expectativas sobre as necessidades de uma universidade de massa e a diversificação de formações.

Enquanto países como os Estados Unidos e a França desenvolveram sistemas educacionais que contemplam a absorção massiva de novos estudantes no nível superior, no Brasil encontramos uma tradição cultural centrada na valorização dos títulos de bacharéis, entendidos como a “única” via legítima para a consecução de estudos superiores.

Tal tradição encontra eco na visão desenvolvida nos discursos dos atores ligados às IES públicas sobre a missão da universidade, desvalorizando os contatos entre a academia e o mundo do trabalho, que consideram as propostas de diversificação da formação superior como “estratégias neoliberais” destinadas a atender às exigências do capitalismo e subordinando a universidade às demandas do mercado.

Conceituação histórica da dinâmica do processo de regulamentação dos cursos seqüenciais

Os cursos sequenciais surgem pela primeira vez, de maneira formal, no artigo 44 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, que define as modalidades de educação superior no Brasil da seguinte forma:

“A educação superior abrangerá os seguintes cursos e programas:

- I – cursos seqüenciais por campo de saber, de diferentes níveis de abrangência, abertos a candidatos que atendam aos requisitos estabelecidos pelas instituições de ensino;
- II – de graduação, abertos a candidatos que tenham concluído o ensino médio ou equivalente e tenham sido classificados em processo seletivo;
- III – de pós-graduação, compreendendo programas de mestrado e doutorado, cursos de especialização, aperfeiçoamento e outros, abertos a candidatos diplomados em cursos de graduação e que atendam às necessidades das instituições de ensino;
- IV – de extensão, abertos a candidatos que atendam aos requisitos estabelecidos em cada caso pelas instituições de ensino.”

Os conselheiros do CNE qualificaram os cursos seqüenciais como uma forma pertinente de atendimento à crescente demanda por formação em nível superior, demanda esta à qual o sistema de cursos de graduação tradicionais em vigor não conseguia responder. “A oferta de cursos como estes, assim como os dos três exemplos mais acima, pode responder à necessária diversificação de nossa educação superior. Atendendo à crescente demanda pela freqüência a este nível de ensino que não se origina na busca de uma formação profissional ou acadêmica no nível de graduação, podem e devem situar-se nas novas perspectivas que se abrem com velocidade cada vez maior nas práticas sociais da sociedade contemporânea - como aquelas nos campos das humanidades, das artes e das ciências, ou as de cunho técnico-profissional, sobretudo no ramo dos serviços.” (Parecer 968/98, p.9)

Embora a regulamentação estabelecida pelo MEC fosse detalhista quanto ao tipo de vinculação dos cursos seqüenciais à graduação, a ausência de interação com a então Secretaria de Ensino Médio e Tecnológico do Ministério da Educação - que neste período finalizava a definição dos cursos superiores de Tecnologia - criou um impasse definido pela ausência de uma diferenciação clara entre a formação de tecnólogos e os egressos dos seqüenciais.

Previa-se mesmo que os cursos tecnológicos iriam inviabilizar os cursos seqüenciais, uma vez que os diplomas destes últimos não eram de graduação e não gozavam do reconhecimento tradicional que os cursos tecnológicos possuíam. Da mesma forma não havia também a clareza quanto à possibilidade da continuidade de estudos de pós-graduação para os egressos dos cursos seqüenciais.

Além das contradições da legislação educacional, havia ainda a oposição de muitos conselhos profissionais que se negavam a regulamentar e definir atribuições aos egressos de cursos seqüenciais - no que eram apoiados por parte da comunidade acadêmica das IES públicas, críticas desta modalidade.

Do ponto de vista da atuação interna da SESu/MEC, a atuação das comissões de verificação nos processos de autorização e reconhecimento de cursos seqüenciais foi também criticada, pois diante das indefinições do MEC, estas comissões utilizavam critérios de avaliação idênticos aos usados para os cursos de graduação, gerando uma distorção no sistema e a apreensão das IES particulares que desejavam oferecer tais cursos.

Ao lado destas críticas sobre a regulamentação, encontramos ainda a crítica à ausência de uma política de divulgação por parte do MEC permitindo a existência de informações fragmentadas na mídia e o desconhecimento por parte dos alunos quanto a esta modalidade de formação. A inabilidade do ministério em divulgar de forma eficiente os objetivos

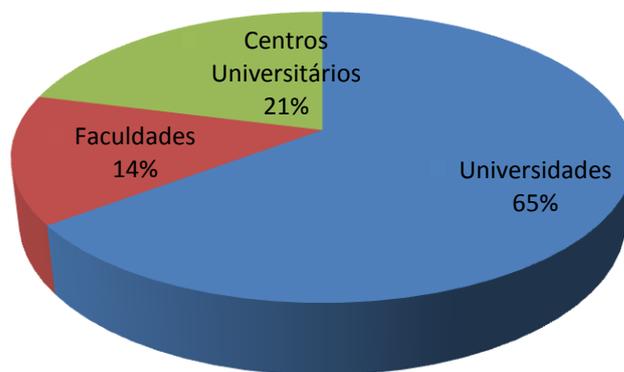
dos cursos seqüenciais seria também responsável pelos abusos cometidos por algumas IES, que ofereciam cursos seqüenciais de forma irregular.

A regulamentação acerca dos cursos seqüenciais manteve-se inalterada até 2004, porém o MEC, em especial o INEP, já sentia uma pressão para agilizar os processos de autorização e reconhecimento desses cursos, por conta do rápido aumento ocorrido entre 2001 e 2003 na quantidade de cursos (106%) e nas matrículas (65%). Assim, para otimizar o trabalho das comissões de verificação in loco, e dar celeridade às rotinas administrativas de supervisão, a Secretaria de Educação Superior publicou a Portaria 4.363/2004, de 29 de dezembro de 2004, que definiu as regras para a autorização e reconhecimento de cursos seqüenciais :

- Ficam definidas as seguintes Áreas do conhecimento: Ciências Biológicas e da Saúde, Ciências Exatas e da Terra, Ciências Humanas e Sociais, Ciências Sociais Aplicadas, Engenharias e Tecnologias;
- Somente podem ofertar cursos sequenciais IES credenciadas que possuam curso de graduação na área de conhecimento reconhecido pelo MEC;
- Fica ratificada a restrição ao uso de denominações que possam confundir-se com cursos de graduação e suas habilitações;
- Fica vetada a oferta de cursos sequenciais nas áreas de formação de professores;
- Cria-se o conceito de “Programa de Cursos Sequenciais”, pelo qual uma instituição pode criar diversos cursos sequenciais em uma mesma área de conhecimento a partir de um único processo de autorização junto ao MEC. No momento do reconhecimento desses cursos também haveria um único processo e uma única visita da comissão de verificação in loco
- IES com autonomia (universidades e centros universitários) podem criar cursos sequenciais em áreas que não tenham cursos de graduação na mesma área de conhecimento;
- Explicita-se que o diploma dos cursos de formação específica habilita a cursar regularmente cursos de especialização (pós-graduação lato sensu).

Essa nova regulamentação resultou em um movimento de retomada para o aumento da oferta de cursos seqüenciais, pois as instituições de ensino superior assumiram que se tratava de uma sinalização positiva do MEC para dar novo fôlego a esses cursos. Dentre os novos critérios explicitados pela Portaria 4.363/2004, o mais importante foi o da simplificação dos processos de autorização e reconhecimento de cursos, cuja dinâmica de crescimento ganhou impulso entre 2004 e 2005, com a oferta majoritariamente concentrada nas IES com autonomia, conforme demonstra o gráfico abaixo.

Distribuição da Oferta de Cursos Sequenciais por tipo de IES



Fonte; Censo da Educação Superior 2007 – INEP

Em dezembro de 2007, no bojo de mudanças na estrutura e nos dirigentes da Secretaria de Educação Superior – SESu/MEC, emerge um novo entendimento acerca da oferta dos cursos seqüenciais, com a publicação da Portaria Normativa 40, de 12 de dezembro de 2007, que resulta em uma ação formal e sistemática de desestímulo às IES que ofertavam esses cursos.

Originalmente essa Portaria tinha como objetivo instituir o sistema eletrônico de fluxo de trabalho e gerenciamento de informações relativas aos processos de regulação da educação superior no sistema federal de educação (Sistema e-MEC), porém ao longo de seus 71 artigos, acaba por se revelar um instrumento de regulamentação das próprias políticas de educação superior, tratando da tramitação e análise de processos no âmbito do MEC, do CNE, do INEP e demais órgãos envolvidos para questões de credenciamento de IES, autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos superiores, ciclos de avaliação, educação a distância, aditamento de atos autorizativos, e de cursos seqüenciais (revogando portarias anteriores).

Entre essas propostas, a que mais se destaca é a relativa ao desestímulo proposital para a oferta de cursos seqüenciais, já que no Art. 70 da referida Portaria Normativa 40, são revogados os artigos 4 a 10 da Portaria n. 4.363/2004, extinguindo-se a possibilidade de “Programas de Cursos Seqüenciais”, ou seja, na prática resultava na obrigatoriedade das IES em solicitar processos individuais de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento desses cursos, implicando em maior tempo de tramitação, múltiplas e redundantes visitas de comissões de avaliação in loco, e maiores gastos com tais procedimentos.

De acordo com o exposto compreende-se como o debate em torno da questão dos cursos seqüenciais, além de explicitar a existência de duas correntes na educação superior, que contrapõem uma formação geral a uma formação destinada à inserção profissional, revela a descontinuidade e a constante alteração da regulamentação pelo MEC, resultando em insegurança para as ações de planejamento acadêmico estratégico das IES no longo prazo.

Os paradoxos das políticas oficiais do MEC

As políticas do Ministério da Educação mostram-se em descompasso com as atuais tendências internacionais que definem a educação superior como locus privilegiado para a formação de quadros qualificados, como estratégia para garantir uma inserção diferenciada no

contexto da dinâmica de rápidas transformações no mundo do trabalho, marcado pela competitividade e pela mobilidade de pessoas e serviços, específicas da modernidade globalizada.

O atual movimento observado nas políticas do MEC, ao concentrar-se no aprimoramento dos processos de avaliação de cursos – dimensão fundamental para conferir legitimidade ao sistema de formação superior – ainda apresenta limitações no sentido de permitir uma efetiva mudança no perfil da oferta de curso e da garantia da diversidade do sistema de educação superior brasileiro. Tal limitação pode ser resumida na manutenção de uma avaliação pontual e na submissão ao imediatismo da divulgação de resultados na mídia, gerando os conhecidos rankings de instituições e cursos.

As dificuldades em implementar o modelo de avaliação originalmente previsto no SINAES também tiveram como conseqüência a manutenção de uma visão que valoriza o modelo universitário tradicional, basicamente representado pelas universidades públicas, nas quais os processos de pesquisa científica ocorrem de maneira sistemática. A partir de uma avaliação centrada no rendimento dos estudantes cristaliza-se o entendimento de que seria preciso ampliar e reproduzir esse modelo universitário tradicional para as demais instituições, justificando por vezes a construção de uma hierarquia de instituições a partir de um único ponto de vista, e deslegitimando as experiências institucionais voltadas marcadamente para o ensino de graduação em cursos inovadores e voltados para as demandas do mundo do trabalho.

Como resultado dessas políticas verifica-se o obstáculo às possibilidades de diversificação da oferta de formações em nível superior, rompendo com os princípios encontrados nas experiências internacionais, em especial ao processo de Bolonha, e o desencontro com as demais políticas oficiais do próprio MEC, como por exemplo os novos paradigmas do ENEM e a reformulação do ensino médio.

Cursos seqüenciais versus cursos tecnológicos: o percurso dos equívocos

Embora a regulamentação estabelecida pelo MEC seja detalhista quanto ao tipo de vinculação dos cursos seqüenciais aos cursos de graduação existentes nas IES, não há uma distinção clara entre os cursos seqüências e os cursos superiores de tecnologia, que após sua regulamentação possuem áreas profissionais que podem ser concluídas também em 2 anos. Afinal, qual a diferença entre a formação de tecnólogos e a formação nos seqüenciais?

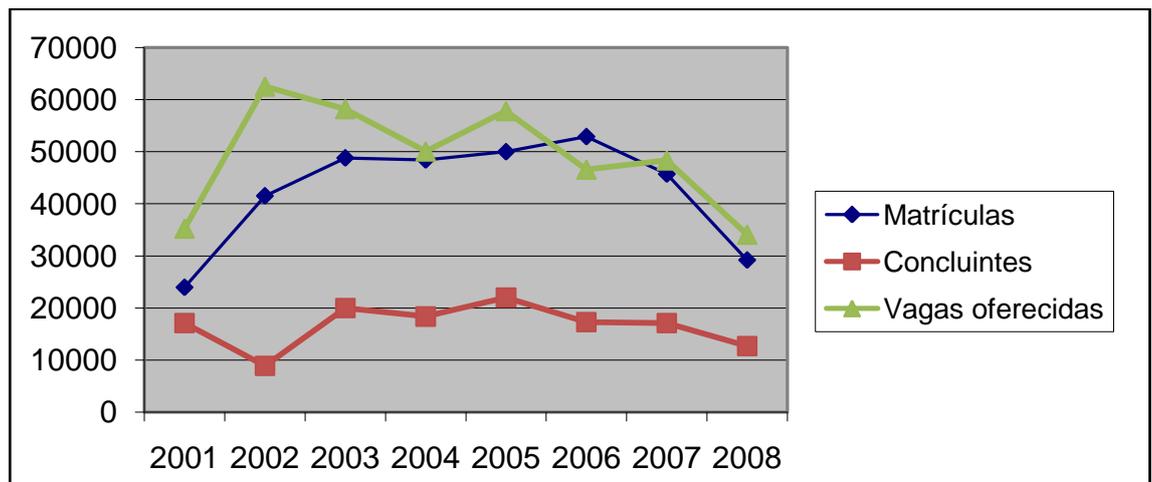
É preciso ter em mente que os cursos de tecnologia são regulamentados pela SETEC – Secretaria de Ensino Médio e Tecnológico do Ministério da Educação – e que desta forma estão submetidos a um leque de alternativas curriculares pré-definido, e muito mais próximo dos tradicionais cursos de graduação no que concerne aos formatos da oferta de disciplinas e metodologias, embora com um viés mais ligado ao mundo profissional.

Por outro lado, os cursos seqüenciais apresentam maiores possibilidades de oferta de cursos inovadores por parte das IES, uma vez que a regulamentação a que estão submetidos não define grades curriculares nem áreas previamente estabelecidas.

Porém, mesmo com uma estrutura conceitual que se adequaria às tendências contemporâneas de diversificação e de capacidade de atendimento a demandas emergentes, e mesmo com a tentativa de indução presente na Portaria 4.363/2004, que permitiu uma leve retomada entre 2003 e 2005, a oferta de cursos seqüenciais manteve-se praticamente estável

até 2006, e com uma tendência de queda desde 2006, com como se pode observar no gráfico abaixo.

Quantitativos dos Cursos Sequenciais de Formação Específica



Fonte: Censo da Educação Superior - INEP

Ao se analisar também a participação das matrículas em cursos sequenciais e tecnológicos em relação ao total de matrículas no ensino superior verifica-se que no caso dos Cursos Superiores de Tecnologia tem ocorrido um aumento sistemático, e hoje, segundo os dados do INEP, elas já representam cerca de 7% do total de matrículas do ensino superior brasileiro (estimadas hoje em cerca de 5 milhões de alunos), enquanto as matrículas em cursos sequenciais não chega a 1 % desse total.

Enfim, pode-se verificar a existência de uma intencionalidade no desestímulo aos cursos seqüenciais pelo MEC, e a respectiva política de indução da oferta de cursos tecnológicos, ao se analisar a proposta de mudança da estrutura do ensino superior brasileiro presente no texto do Anteprojeto de Lei da Reforma da Educação Superior

Até o presente momento o Anteprojeto de lei para a Reforma da Educação Superior não foi colocado em discussão no Congresso Nacional, então é possível admitir que ainda haja muitos debates e reflexões acerca das propostas que ele apresenta, o que se traduz numa oportunidade importante para que se explicita mais claramente as questões referentes a: qual o papel destinado à formação nos cursos superiores, a quais demandas sociais essa formação deve atender, quais os modelos institucionais mais adequados à educação superior brasileira, quais políticas de indução e em que áreas são necessárias, qual o grau de diversidade desejado para a oferta de cursos superiores, enfim quais as possibilidades e estratégias necessárias para a formação e qualificação da população alvo da educação superior no Brasil.

Conclusões: as potencialidades dos cursos sequenciais no cenário contemporâneo

Ao mesmo tempo em que aumentam as exigências em termos de qualificação e do uso de tecnologias, observa-se também o fenômeno das rápidas mudanças no perfil das qualificações exigidas nesses empregos: passa-se das necessidades focadas na destreza manual para operação de máquinas para um cenário cada vez mais informatizado, com uma lógica digital e virtual que perpassa tanto os equipamentos industriais quanto o trabalho de escritório, vendas, comércio e demais áreas do setor de serviços.

Tal cenário indica aos gestores das políticas públicas quais as ações estratégicas que devem ser planejadas de maneira articulada, envolvendo aspectos econômicos e educacionais, para que não se tenha um estrangulamento nas possibilidades de crescimento por conta de um descompasso entre as formações ofertadas (tanto em termos de perfil dos cursos, conteúdos curriculares e formas flexibilização do acesso – como a EAD).

Sintomático dessa situação, que o Brasil e diversos outros países enfrentam, é o paradoxo moderno da coexistência de um grande contingente de desempregados com a existência de muitas vagas que não conseguem ser preenchidas por conta da incompatibilidade de formações necessárias: ou seja, o processo de reorganização do trabalho nas empresas entra em conflito com os déficits de qualificação e de formação disponíveis.

Tais exigências não podem ser atendidas a não ser a partir de um movimento coordenado e amplo que envolva o planejamento estratégico e coordenado das políticas de formação em nível superior, questionando os princípios que justificam o trabalho das universidades e demais instituições de ensino superior, suas formas de organização do trabalho educacional, os currículos e conteúdos propostos, as possibilidades de percursos e formações, a permeabilidade a docentes com trajetória não puramente acadêmica, mas também oriundos do mundo do trabalho (TREVISAN, 2001, Pp. 180), e, também questionando a própria prática pedagógica e as metodologias utilizadas na formação dos estudantes do ensino superior.

Portanto é preciso superar o falso paradoxo que contrapõe os cursos sequenciais aos cursos tecnológicos: uma modalidade não concorre nem exclui a outra. Na verdade essas duas modalidades de cursos superiores, juntamente com os bacharelados e licenciaturas tradicionalmente ofertadas, devem ser concebidos como diferentes caminhos destinados a diferentes vocações acadêmicas e objetivos individuais, cada um com sua especificidade e terminal idade, porém conjugados em um sistema único de educação superior que permita “passarelas” de complementação e de avanço de acordo com as perspectivas e necessidades de formação desejadas.

A partir dessas considerações, podemos apresentar as seguintes conclusões e implicações em termos de políticas de educação superior:

- a educação continuada deve estar formalmente definida como estratégia de qualificação acadêmica e profissional, incluindo o uso de novas tecnologias de comunicação, redes de informação, e demais instrumentos que garantam a viabilidade do processo de inclusão;
- revisão dos critérios de formação dos quadros docentes de nível superior, permitindo e valorizando a contratação de profissionais com grande experiência de determinadas áreas do mundo do trabalho, ao lado de docentes com titulação acadêmica clássica de mestrados e doutorados;
- políticas educacionais que incentivem a diversidade de formações e de tempos de integralização de cursos de nível superior.