



ESTADO, POLÍTICAS PÚBLICAS, CONTRARREFORMA E ACESSO À EDUCAÇÃO SUPERIOR NO GOVERNO LULA DA SILVA

Katia Regina Rodrigues Lima¹
Francisca Hayanne Saboia Prado²
Marcos Adriano Barbosa de Novaes³

RESUMO

O artigo aborda a relação Estado, políticas públicas, contrarreforma e acesso à educação superior no governo Lula da Silva. Resultado de pesquisa bibliográfica e documental, referenciado em Lima (2005), Leher (2009) etc., conclui que: a contrarreforma do Estado significa o desmantelamento do Estado providência nos países cêntricos do capitalismo e a aniquilação dos exíguos direitos sociais nos países periféricos; o PROUNI fortalece a mercantilização da educação superior; o REUNI introduz o contrato de gestão, fortalece a precarização do trabalho docente e a liquidação da herança humboldtiana; o ENEM escamoteia a desresponsabilização do Estado no tocante o direito à educação.

Palavras-chave: Estado; Políticas Públicas; Educação Superior; Governo Lula da Silva

ABSTRACT

The paper examines the relationship between State, public policy, counter reforms and access to university education in Lula da Silva's government. It results from literature and documental research, referenced in Lima (2005), Leher (2009) etc. It concludes that: the counter reforms of the State apparatus means the dismantling of the welfare state in the central countries of capitalism and the annihilation of the social rights in the peripheral countries; the PROUNI strengthens the commodification of higher education; the REUNI introduces the management contract, reinforcing the precariousness of teaching and the liquidation of the humboldtinian inheritance; ENEM hide the absence of the State respecting the right to education.

Keywords: State, Public Policy, Higher Education, Lula da Silva's government.

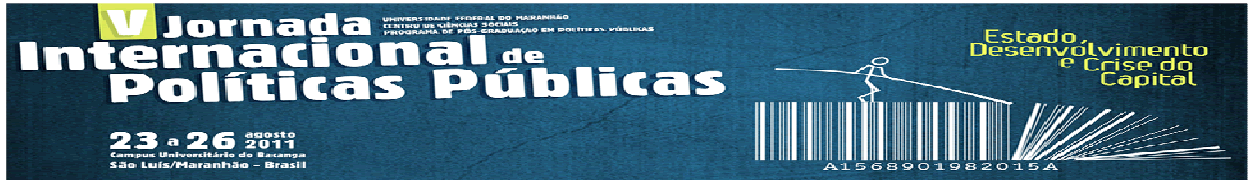
INTRODUÇÃO

Com a assunção do neoliberalismo e sua aplicação como política de governo, ocorre a restrição da intervenção do Estado nas áreas sociais, e as políticas públicas passaram a ser

¹ Doutora. Universidade Estadual Vale do Acaraú-UVA. kareli20042004@yahoo.com.br

² Estudante. Universidade Estadual Vale do Acaraú-UVA. hayannesaboia@hotmail.com

³ Estudante. Universidade Estadual Vale do Acaraú-UVA. marcos_abn2008@hotmail.com



condicionadas ao ajuste fiscal, acarretando o abandono de políticas que garantem os direitos universais e a implementação de políticas focalizadas.

Na educação superior brasileira, as políticas focalizadas, a exemplo do PROUNI, têm como invólucro o discurso da democratização. Como democratizar o acesso da juventude à educação superior num contexto de contrarreforma/desresponsabilização do Estado pelas políticas sociais?

Este artigo pretende analisar a relação entre Estado, políticas públicas e contrarreforma da educação superior no governo Lula da Silva tendo como foco os mecanismos de “democratização do acesso”: PROUNI, REUNI e ENEM.

As idéias serão apresentadas em dois tópicos: 1) Antecedentes históricos da discussão sobre Estado, políticas públicas e educação no Brasil; Contrarreforma e o acesso à educação superior no governo Lula da Silva.

1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DA DISCUSSÃO SOBRE ESTADO, POLÍTICAS PÚBLICAS E EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL

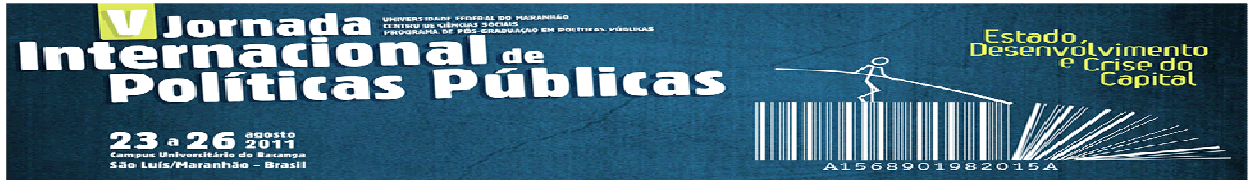
A década de 1980 foi pródiga em estudos sobre as políticas públicas, acerca da relação entre os modelos econômicos e a forma de intervenção do Estado como promotor ou não de políticas sociais, inicialmente com a contribuição teórica oriunda dos campos da Sociologia e da Ciência Política (AZEVEDO, 1997) e posteriormente do terreno da Educação.

Partindo do pressuposto de que a concepção de políticas públicas está articulada à determinado modelo de Estado, estas resultam da correlação de forças entre as classes sociais. Nessa perspectiva faremos neste tópico uma digressão sobre as formas assumidas pelo Estado e seus rebatimentos no campo social, em particular nas políticas públicas.

O liberalismo⁴, segundo Petras (1997, p.15), foi uma doutrina política no século XVIII, que teve como expoente máximo Adam Smith. Essa doutrina apregoava a eficácia do mercado como melhor instrumento para regular a vida social e a economia. Antes de Smith, porém, no século XVII, John Locke ancorou a natureza humana no caráter mercantil do homem, ao teorizar a existência, no estado de natureza, de um homem individualista, que não era sociável por natureza, e sua primeira instância de sociabilidade humana teria sido o mercado. O liberalismo clássico assestava suas baterias contra as corporações de ofício e o Estado feudal.

O longo processo histórico que operou a transição de um regime social para outro foi consignado por Karl Marx como acumulação primitiva do capital, e, por outro alemão, Max

⁴ O liberalismo clássico, segundo Petras (1997, p. 15), foi uma doutrina progressista, pois significava, frente ao feudalismo, os seguintes aspectos: desmantelamento das unidades agrícolas autônomas; conversão dos camponeses em proletários e impulso ao surgimento das cidades.



Weber, como o processo de desencantamento do mundo, cuja explicação de natureza religiosa foi substituída por uma visão laica e científica.

O liberalismo vicejou, apesar dos percalços (crises, a crítica teórica e prática do movimento socialista) até o advento da Grande Depressão, quando seus pressupostos foram questionados até pelos liberais que, descrentes da mão invisível do mercado, defenderam a ajuda da mão visível do Estado para salvá-los da crise que ameaçava os próprios fundamentos da economia capitalista; e foi, a partir daí, que surgiu o Estado do bem-estar social nos Estados Unidos e posteriormente na Europa ocidental.

O Estado de bem-estar social (Welfare State), também denominado Estado-providência, aflorou como uma necessidade da expansão capitalista no período que se seguiu à II Guerra Mundial. Este Estado é usado para gerir as contradições sociais que se tornaram cada vez mais explosivas, fruto da necessidade da intervenção econômica cada vez maior do Estado para tentar debelar as crises e da necessidade de atender as demandas da população que lutava contra os efeitos deletérios da crise e exigiam proteção social contra a anarquia e a voracidade do mercado, o qual sacrificava milhões em busca dos lucros.

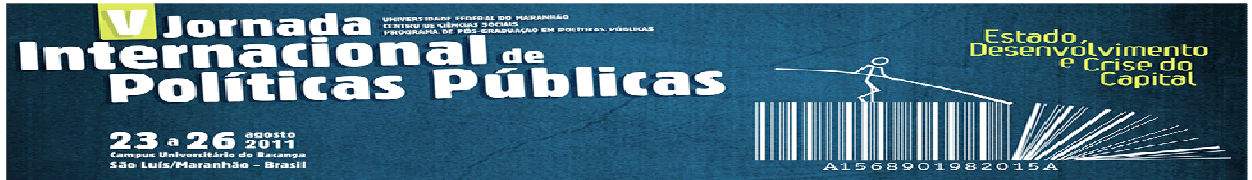
Há intensa discussão teórica sobre o keynesianismo implementado pelo New Deal, porém, o mais importante — e que não podemos negligenciar nessa análise — é que ele foi uma espécie de revolução passiva, pois incorporou diversas reivindicações do movimento operário, tais como: diminuição da jornada de trabalho sem redução dos salários, e jornada de trabalho de trinta e três a quarenta horas.

Com a crise da economia internacional na década de 1970, crise de superprodução, queda da taxa de lucro e baixas taxas de investimento, os postulados do Estado do bem-estar social passaram a ser duramente criticados, e os direitos sociais também foram alvos de violenta restrição, pois seriam responsabilizados pelo engessamento da economia e pela inflação, vale dizer, tudo isso foi a resposta do capital diante da crise. Daí o surgimento das chamadas “reformas” do Estado, que visam a desobstruir o caminho para o mercado.

O neoliberalismo surgiu, para Anderson (1995)⁵, logo após a Segunda Guerra Mundial, e tinha como objetivo a reação ao intervencionismo estatal, colocando-se contra, no plano teórico, a qualquer restrição ao mercado por parte do Estado.

As diatribes de Hayek contra o Estado e o keynesianismo não causaram muita repercussão em virtude do ciclo expansivo da economia capitalista, mas foram revalorizadas

⁵ Chauí (1999) corrobora o pensamento de Anderson, ao acentuar que a economia política neoliberal se originou de um grupo de economistas, cientistas e filósofos — Popper e Lippman, entre outros — que se reuniram em Mont-Saint Pélerin, em 1947, na Suíça, liderados pelos economistas Hayek, austríaco, e Friedman, americano, e se opunham radicalmente ao Estado de bem-estar de estilo keynesiano.



com o surgimento da crise da economia internacional na década de 1970, não só como diagnóstico, mas ainda como receituário para implementar medidas governamentais orientadas para a estabilidade monetária e a restauração de uma taxa “natural” de desemprego.

Se o liberalismo como doutrina assestava suas críticas contra o clero, a nobreza e o mercantilismo, as armas da crítica do neoliberalismo estão apontadas contra os sindicatos e os partidos que reivindicam os direitos da classe trabalhadora. No neoliberalismo, palavras e conceitos, antes utilizados pela esquerda ou correntes democráticas, foram apropriados pelas agências multilaterais e forças sociais que postulam o desmantelamento dos serviços públicos (saúde, educação, saneamento básico etc.). É o que alguns autores chamam de “ressemantização”.

O neoliberalismo propõe um “enxugamento” do Estado. Se antes a intervenção estatal era encarada como uma forma de evitar crises econômicas, hoje ela é apontada como responsável pela crise. E, para se sair dela, é necessária a implementação de um ajuste estrutural materializado num conjunto de medidas, entre as quais se destacam: reforma do Estado (privatização dos serviços públicos), reforma fiscal (diminuição dos impostos sobre as grandes empresas e maior taxação da classe trabalhadora, dos médios e pequenos empresários) e maior violência do Estado para garantir essas medidas.

Para Wacquant (2003, p. 76), existem três transformações na esfera do Estado que estão interligadas: retirada do Estado no plano econômico; destruição do Estado social e o reforço do Estado penal.

Percebemos, então, claramente, que, ao se falar em Estado, não se trata de um Estado neutro, e sim de um Estado de classe, representante dos interesses do grande capital. Nesse sentido, a contrarreforma do Estado orientada pela lógica neoliberal transforma os *direitos sociais* (saúde, educação, cultura etc.) em *serviços* regidos pelo mercado.

No caso brasileiro, há um consenso na análise de que adotamos com certo atraso, diante de outros países latino-americanos, o receituário neoliberal. O esforço oficial de reforma do aparelho do Estado (reforma administrativa, especialmente), que se iniciou em 1990, no governo Collor de Mello, recrudescceu com o governo Fernando Henrique Cardoso a partir de 1995, sob a batuta do ministro Luís Carlos Bresser Pereira à frente do Ministério da Administração e Reforma do Estado - MARE⁶.

⁶ O governo de Fernando Henrique criou o MARE para consubstanciar a reforma e dar-lhe agilidade. Esse organismo formulou um documento, em 1995 — o Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado, que estabeleceu as propostas de reforma e definiu suas bases teóricas.



Na óptica da reforma do Estado, Bresser Pereira teria encontrado a pedra filosofal — a administração pública gerencial. Esta seria a responsável pela transição de uma administração patrimonialista e burocrática para uma gerencial. Conforme Peroni, a administração pública gerencial busca reduzir os custos e aumentar a qualidade dos serviços, e a reforma do aparelho de Estado passa a ser orientada pelos “valores de eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações” (BRASIL apud PERONI, 2003, p. 59).

Segundo Silva Jr. e Sguissardi (2001), para levar a cabo a contrarreforma da educação superior, o governo Fernando Henrique atuava em duas frentes: no MARE, mediante o Plano Diretor da Reforma do Estado, e no MEC, com base no capítulo *Da Educação Superior*, da LDB. As novas abordagens sobre o ensino superior são economicistas e procuram subordinar a educação a teorias gerenciais, como a Qualidade Total.

O governo Fernando Henrique Cardoso, desde o seu primeiro mandato, procurou reestruturar as universidades públicas tendo como sustentáculo a caracterização feita por organismos internacionais, como o Banco Mundial, e pelos elaboradores das propostas de reforma de que o ensino superior brasileiro passa por uma crise por não absorver a demanda crescente, não preparar adequadamente universitários para o mercado de trabalho e por insistir no modelo universitário das universidades de pesquisa, conforme Silva Jr. e Sguissardi (2001). A solução proposta para o ensino superior apresentada em textos legais, tais como a proposta de Plano Nacional de Educação elaborada pelo MEC, na LDB e regulamentada pelo Decreto nº 2.306/97, que expressam a óptica neoliberal, é a quebra do modelo universitário, considerado oneroso e improdutivo, baseado na tríade ensino-pesquisa-extensão e a diferenciação das IES que passam a ser assim classificadas: universidades; centros universitários; faculdades integradas; institutos superiores ou escolas superiores.

Outra medida foi a tentativa de transformar as entidades de serviços do Estado em “organizações sociais”. O alvo principal seria as universidades federais que, transformadas em organizações, seriam regidas por um contrato de gestão. Subjacente a essa idéia encontra-se a noção do público não estatal — espaço entre o Estado e o mercado — também chamado de terceiro setor. Este seria regido pela lógica empresarial, com parte do financiamento público e outra parte privada, adquirida mediante contribuições ou venda de serviços ao mercado.

A contrarreforma da educação do governo Fernando Henrique Cardoso, foi considerada a primeira geração de reformas, pois as reformas de segunda geração foram implantadas pelo governo Lula, assunto do qual trataremos no próximo item.



2. CONTRARREFORMA E O ACESSO À EDUCAÇÃO SUPERIOR NO GOVERNO LULA DA SILVA

A segunda geração da contrarreforma foi levada a cabo pelo governo Lula da Silva, a despeito da grande expectativa criada em torno de sua vitória eleitoral. Um conjunto de medidas legais e institucionais foram implementadas: a instituição dos SINAES; a regulamentação da oferta da educação a distância; a institucionalização das parcerias público-privado; a instituição do PROUNI e do REUNI; a consolidação do ENEM, entre outras. Tais medidas, aparentemente independentes, pois realizadas de forma fatiada, iam compondo o mosaico da contrarreforma. Das múltiplas peças desse mosaico, elegemos como foco de nossa análise os mecanismos que o governo lançou mão para efetivar seu discurso de “democratização” do acesso à educação superior.

O cenário da educação superior no governo Lula da Silva é marcado pelo aumento do número de instituições de ensino superior privadas, em comparação ao governo tucano. Conforme dados do Censo de 2009 (BRASIL, 2011), do conjunto de 2.314 instituições de educação superior, 89,4% são privadas (2.069) e apenas 10,6% públicas (245)⁷.

O total de matrículas em cursos de graduação presenciais aumentou de 3.479.913, em 2002, para 5.115.896, em 2009. Porém, tal incremento se concentrou majoritariamente no setor privado que respondeu por 3.764.728 do conjunto das matrículas enquanto o setor público foi responsável por 1.351.168 matrículas.

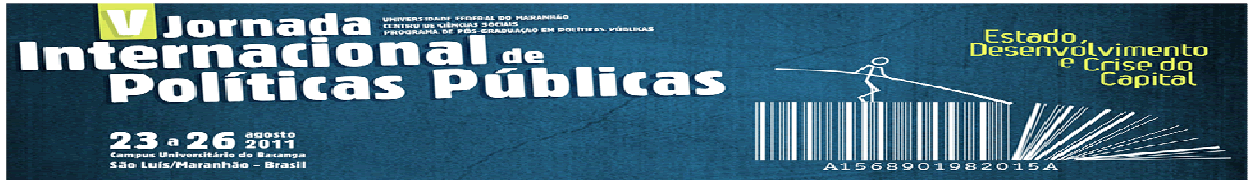
A diferenciação das instituições de ensino superior, consagrada no Decreto nº 2.306 de 1997, permanece como traço distintivo da educação superior brasileira. De acordo com o censo de 2009, o País tem 2.093 instituições não universitárias, sendo 1.983 privadas, isso sem contar com os institutos federais e Cefets, que contabilizam 2.128 instituições.

A regulamentação da educação a distância e a criação do Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB) consolidaram essa modalidade de ensino que está sendo utilizada pelo setor privado como espaço lucrativo de investimentos de capital, mediante a concentração de 665.429 matrículas das 838.125 existentes em cursos de graduação a distância, em 2009.

O PROUNI, o REUNI e o ENEM foram apresentados de forma midiática, pelo governo Lula, como mecanismos de democratização do acesso à educação superior.

O PROUNI, envolto no discurso de justiça social, oferta “bolsas de estudo integrais e bolsas de estudo parciais de 50% (cinquenta por cento) ou de 25% (vinte e cinco por cento)

⁷ Em 2002, último ano do governo Fernando Henrique Cardoso, havia 11,9% de IES públicas e 88,1% de IES privadas.



para estudantes de cursos de graduação e sequenciais de formação específica, em instituições privadas de ensino superior, com ou sem fins lucrativos”. (BRASIL, 2005) e é destinado a: estudantes egressos do ensino médio público ou ex-bolsistas (integral) de instituições privadas; portadores de deficiência e professores da rede pública de ensino⁸.

Entretanto, de acordo com os dados do SISPROUNI- Bolsistas 2005-2º/2009, do público atingido pelo PROUNI somente 7.012 (1,06%) são professores da educação básica pública; apenas 4.885 (0,65%) são pessoas com deficiência; e 356.547 (47,62%) são brancos.

Os recursos que deixaram de compor o fundo público mediante a isenção fiscal — da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), da Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) e da Contribuição para o Programa de Integração Social (PIS) e do Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ) — efetivada pelo Programa em 2005, foi de R\$ 106.737.984; em 2006, 114.721.465; em 2007, 126.050.707, em valores estimados, conforme ressalta a Receita Federal e a previsão para o primeiro semestre de 2008 foi de 325,8 milhões.

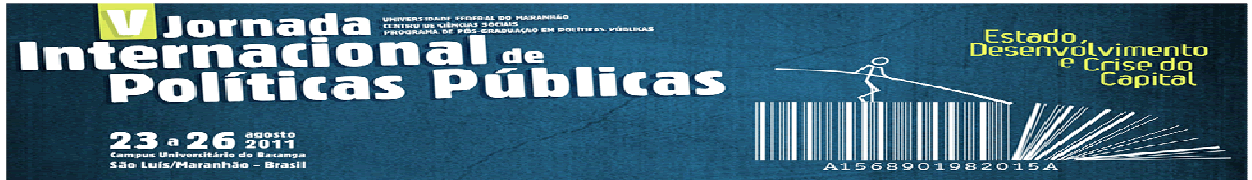
O grande beneficiário das bolsas do PROUNI é o setor das instituições de ensino superior com fins lucrativos, que contabiliza 368.653 (49%) bolsistas.

O REUNI tem como metas principais: a elevação para 90%, da taxa de conclusão média dos cursos de graduação presencial e o estabelecimento de 18:1 na relação professor-aluno, ao final de cinco anos. Tais metas seriam atingidas por meio do aproveitamento da infraestrutura e dos recursos humanos existentes nas universidades federais e pelo acréscimo de “vinte por cento das despesas de custeio e pessoal da universidade, no período de cinco anos ...” (BRASIL, 2007, art. 3º, § 1º) respeitando à capacidade orçamentária do Ministério da Educação (BRASIL, 2007).

O Exame Nacional do Ensino Médio-ENEM foi criado em 1998, no governo Fernando Henrique Cardoso, com o objetivo de avaliar o desempenho do estudante ao fim da escolaridade básica, conforme documentos oficiais. Seu público-alvo são os alunos que estão concluindo o 3º ano do ensino médio, ou já terminaram essa etapa da educação básica.

O governo Lula, em seu primeiro mandato, impulsionou a adesão dos estudantes ao ENEM, ao incluí-lo com um dos critérios para seleção de bolsas do PROUNI. Isto acarretou um aumento significativo no número de inscritos para realização das provas do ENEM, de 1.547.094 em 2004 para 2.998.083 em 2005. Em 2009, o governo apresenta a nova versão do

⁸ Professores que ingressem em “cursos de licenciatura, normal superior e pedagogia, destinados à formação do magistério da educação básica, independentemente da renda a que se referem os §§ 1º e 2º do art. 1º desta Lei”. (BRASIL, 2005)



ENEM e vincula-o ao Sistema de Seleção Unificada-SISU, que seleciona estudantes exclusivamente pela nota obtida no exame, e o número de participantes saltou para 4.147.527

Embora o ENEM, no governo Lula, tenha sido marcado pelos sucessivos escândalos, o discurso da democratização do acesso mediante o exame⁹, agora é reforçado pelo argumento da mobilidade acadêmica.

Diferentemente da defesa entusiástica do exame realizada pelo MEC, Lima (2005) ressalta, em sua tese de doutorado, que o perfil socioeconômico dos alunos da UNICAMP não se alterou com a utilização dos resultados do ENEM como parte de seu processo seletivo, à época do governo FHC.

Leher (2009) destaca as implicações políticas e pedagógicas do exame: rebaixamento do cardápio cultural, redirecionamento dos alunos que não lograrem êxito nas IES públicas para o setor privado, consolidação do elitismo educacional e mobilidade acadêmica para os possuidores de renda, tendo em vista o descompasso entre a necessidade de políticas de assistência estudantil e o que é ofertado aos estudantes pelas instituições.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A contrarreforma do Estado, caracterizado pelos ajustes estruturais orientados pelo Banco Mundial, apontam no sentido de desmantelamento literal do Estado do bem-estar social nos países cêntricos do capitalismo e de retirada dos poucos direitos sociais a que os trabalhadores tinham acesso nos países periféricos. Nesse contexto, as políticas públicas — materialização da intervenção estatal — tem como traço ações focalistas e o abandono da garantia dos direitos universais.

O governo Lula, que associa as medidas necessárias à contrarreforma ao discurso da democratização e da justiça social, apresenta como mecanismos de “democratização” do acesso à educação superior: o PROUNI, o REUNI e o ENEM.

O primeiro, fortalece a mercantilização da educação superior, mediante a isenção fiscal, a expansão da educação superior privada no modelo diversificado e precariza a formação dos estudantes.

O segundo, introduz nas instituições federais de ensino superior a lógica do contrato de gestão, desenha um cenário de precarização do trabalho docente, uma expansão sem qualidade e a liquidação da herança humboldtiana.

O terceiro configura-se como o “canto da sereia” da democratização do acesso à educação superior e escamoteia que qualquer forma de seleção é excludente num contexto em

⁹ Esse discurso já tinha sido associado ao exame no governo de FHC.



que o direito à educação não é garantido pelo Estado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. IN: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Orgs.).

Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

AZEVEDO, Janete M. Lins de. **A educação como política pública.** Campinas, SP: Autores Associados, 1997. (Coleção polêmicas do nosso tempo; v. 56).

BRASIL. **Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007.** Institui o Programa de Apoio a Plano de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais-REUNI, 2007. Disponível em: <http://200.156.25.73/reuni/D6096.html>. Acesso em 09 maio 2009.

_____. **Lei nº 11.096,** de 13 de janeiro de 2005. Institui o Programa Universidade para Todos-PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior, altera a Lei nº 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2004-2006/2005/Lei/L11096.htm. Acesso em: 09 maio 2009.

CHAUÍ, Marilena. Ideologia neoliberal e universidade. IN: OLIVEIRA, Francisco de; PAOLI, Maria Célia (Org.). **Os sentidos da democracia: políticas do dissenso e hegemonia global.** Petrópolis, RJ: Vozes; Brasília: NEDIC, 1999.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS. **Censo do ensino superior de 2009.** Disponível em: <http://www.inep.gov.br/superior/censosuperior/sinopse/default.asp>. Acesso em: 27 fev. 2011.

LEHER, Roberto. **O que é comodificado é mercadoria.** Disponível em <http://www.mepr.org.br/noticias/educacao/290-enem-o-que-e-comodificado-e-mercadoria.html>.

Acesso em: 20 dez. 2009.

LIMA, Kátia Regina Rodrigues. **A reforma do Estado e da educação no governo Fernando Henrique Cardoso: o ENEM como mecanismo de consolidação da reforma.** Tese de Doutorado. São Carlos: UFSCar, 2005.

PERONI, Vera Maria Vidal. **Política educacional e papel do Estado: no Brasil dos anos 1990.** São Paulo: Xamã, 2003.

PETRAS, James. Os Fundamentos do neoliberalismo. IN: OURIQUES, Nildo Domingos; RAMPINELLI, Waldir José (Orgs.). **No fio da navalha: crítica das reformas neoliberais de FHC.** São Paulo: Xamã, 1997.

SILVA JÚNIOR, João dos Reis; SGUISSARDI, Valdemar. **Novas faces da educação superior no Brasil.** 2 ed. São Paulo: Cortez; Bragança Paulista, SP: USF-IFAN, 2001.



WACQUANT, Loïc. A Penalização da miséria e o avanço do neoliberalismo. IN: SANTANA, Marco Aurélio; RAMALHO, José Ricardo (Orgs.). **Além da fábrica: trabalhadores, sindicatos e a nova questão social.** São Paulo: Boitempo Editorial, 2003.