

TENDÊNCIAS CONTEMPORÂNEAS DO ENSINO PÚBLICO SUPERIOR

BRASILEIRO: capital humano e desigualdade social

Alba Tereza Barroso de Castro¹

RESUMO

O artigo aborda o impacto do neoliberalismo na política educacional brasileira, com foco no ensino público superior, configurando as suas principais tendências e contradições, que respondem às exigências e inovações dos organismos multilaterais como a categoria “capital humano. No âmbito da desconfiguração das políticas públicas sociais, problematiza-se a propagada expansão deste nível de ensino na contramão da reprodução das desigualdades sociais.

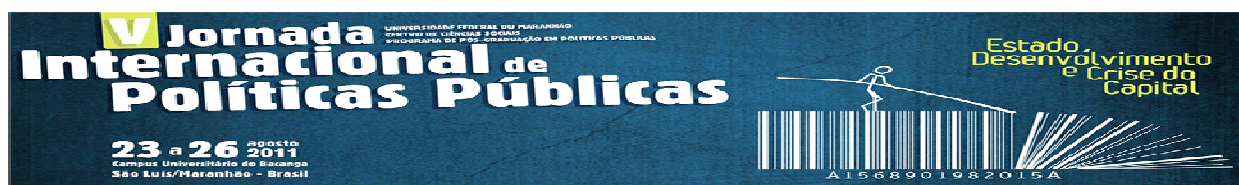
Palavras-chave: Ensino público superior, desigualdade social, capital humano

1. INTRODUÇÃO

Documentos da UNESCO, desde a década de 80, vêm apontando como orientação central para o campo educacional dos países latinoamericanos, a ampliação do acesso ao ensino superior através das vias da diversificação e internacionalização, buscando formar capital humano a fim de potencializar a capacidade competitiva dos países em desenvolvimento. “Afinal já não é possível pedir aos sistemas educativos que formem mão de obra para empregos industriais estáveis” (Relatório Delors).

Os pressupostos de tais documentos endossam as Políticas neoliberais no campo da educação, que iniciaram um verdadeiro processo de desmonte das universidades públicas brasileiras com investimentos cada vez reduzidos por parte do

¹ Doutora. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. albatereza@uol.com.br



Estado. O retraimento do financiamento do Estado na educação pública superior é expressão do processo de Reforma do Estado, instalado na década de 1990, no Brasil, impondo a face privatizante e mercantil no campo educacional.

A Contra-reforma do Estado brasileiro objetivou racionalizar as atividades estatais, redefinidas e distribuídas por setores. Um destes é Setor dos Serviço Não Exclusivos do Estado, que através de contratos de gestão, realizam serviços como prestadoras de serviços. O pressuposto ideológico básico da Contra-reforma se centra no mercado, que é portador de racionalidade sociopolítica e agente principal do bem estar da República, induzindo os direitos sociais como educação, saúde e cultura a se instalarem no setor de serviços definidos pelo mercado (Chauí, 1999).

Subjaz à nova reorientação estatal desta década, a intenção de salvaguardar os interesses do capital, enfraquecidos com a crise internacional da década de 1970. A última grande crise do capital, de repercussões internacionais, desencadeia, assim, um processo complexo e gradual, de mudanças substantivas nos campos não só econômico, mas social, político e cultural. O capital, no seu processo de expansão, vai operando novas racionalidades e formas de extração de valores de campos, antes só imaginados para serem explorados e gerenciados pelo Estado.

Mandel ao analisar a expansão do setor de serviços no capitalismo tardio, na década de 1980, já apontava para a criação de novos espaços de valorização do capital. Para ele, “ a lucratividade das universidades, academias de música e museus começa a ser calculada da mesma forma que a das fábricas de tijolos ou de parafusos” (Sitcovsky apud Mandel, 2006:p.92).

Nessa lógica, a educação superior, assim, como a saúde e previdência, passam a ser vistas como mercadorias a serem adquiridas no mercado. Inerente a este processo de mercantilização das políticas sociais, desenvolve-se o processo de desqualificação dos serviços públicos com políticas cada vez mais focalizadas e sem qualidade, que não atendem às demandas e necessidades sociais. As classes de maior poder aquisitivo, se querem serviços com maior qualidade, pode dispor de propostas variadas em campos diversos, dependendo de suas exigências e do seu poder de adquiri-las. Trata-se, aí, da lógica custo/benefício do gerencialismo reducionista, apregoada, no neoliberalismo, como a liberdade de escolha dos indivíduos.



2. A desfiguração dos Direitos Sociais

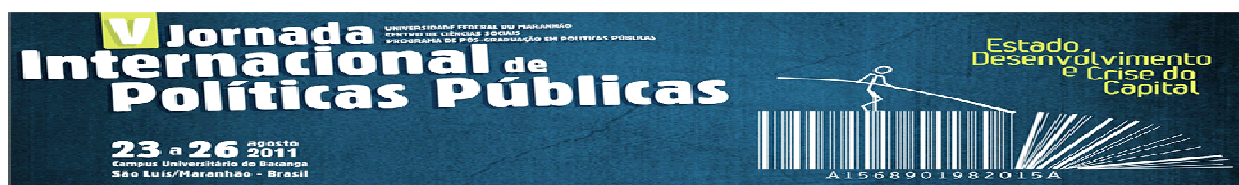
Os direitos sociais garantidos na Constituição de 1988, que passam, assim, a serem desfigurados por processos econômicos macro-estruturais, ganham novos contornos sob a imposição do discurso da necessidade de inovação das práticas sociais. Para Vianna, a inovação como expressão de uma novíssima concepção liberal consiste em “resgatar a possibilidade de conciliação entre justiça social e liberdade individual sem descartar a premissa liberal da liberdade sobre a igualdade, ou seja, reiterando como meta a realização da individualidade” (Vianna, 2009:27).

Nesta concepção “oficial” de seguridade social estabelece-se a mediação do indivíduo consumidor e das instituições do mercado em substituição ao cidadão e ao mercado (Mota, 2004). A institucionalização de programas sociais para impactar a vidas comunidades, buscando envolver os cidadãos no gerenciamento dos serviços públicos, e convocando-os a uma co-gestão expressa a ênfase do usuário, do consumidor, do indivíduo.

Procura-se, assim, inovar o histórico assistencialismo com a marca da “cidadania ativa” do indivíduo que pode assumir as suas escolhas, deixando de lado a tutela. Para tanto é necessário, segundo o Relatório PNUD de 1990, dotar os indivíduos carentes de habilidades, levando-os a ultrapassar a linha da pobreza e, assim, almejar o acesso à realização de sua individualidade. O conceito de pobreza assume, aqui, a noção de carências individuais, indicando que atrás de um discurso moderno ou inovador, atualiza-se o antigo e o conservador.

A tendência atual das políticas sociais é, orientadas por estas premissas, ignorar a idéia do coletivo e do universal, anunciando que elas não são as únicas e as mais eficazes para lidar com a questão social. O argumento utilizado para descartar as políticas sociais coletivas e universais é, entre outros, segundo Vianna, que elas quando dominam o cenário da proteção social tendem a desequilibrar o orçamento fiscal, desperdiçar recursos, penalizar investimentos e a não alcançar devidamente os pobres” (Vianna,2009:30).

Ignora-se a universalização, centralizando a focalização, que deve orientar a chegada de benefícios sociais aos mais pobres de maneira mais eficaz sem



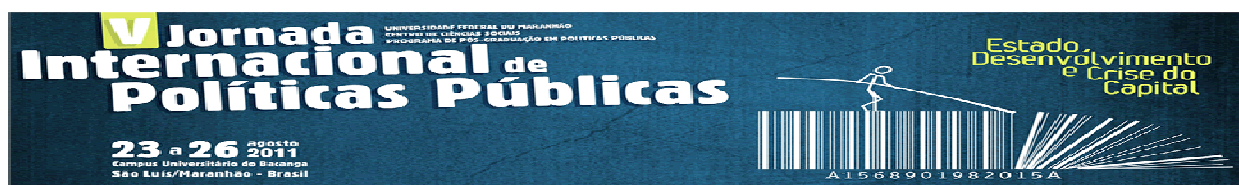
desperdiçar recursos. Ao mesmo tempo se estabelece, através deste novo modelo de política social, metas para alavancar as escolhas e as oportunidades. A culpabilização pode, neste caso, ser o caminho mais fácil para desresponsabilizar o Estado, transferindo para os usuários a possível perda ou suspensão de seus benefícios ou a irrealização de suas metas.

A seguridade social, ao voltar-se apenas para os mais pobres não “inova” o histórico público-alvo da assistência social, mostrando que a inovação das práticas sociais, que o ideológico discurso oficial propaga, serve para reproduzir as condições sociais estruturais do capitalismo tardio. É o mesmo público-alvo, porém mais ampliado, até porque este público cresce em função da reestruturação produtiva. A chamada centralidade da assistência social (Mota,2004 e Rodrigues,2009) no contexto das políticas sociais se realiza em função do aumento dos destinatários da assistência social e da nova concepção liberal de reduzir as funções estatais no campo dos direitos sociais via o esvaziamento as outras políticas sociais públicas de corte social.

Sob a forma de desfigurar direitos sociais garantidos em lei, evidencia-se, estratégias políticas de teor aparentemente modernizante e democrático com apelo popular, efetivadas através de programas como o Bolsa Família e políticas de ações afirmativas, que dão sustentação à lógica de práticas inovadoras.

As reformas supostamente modernizadoras da última década no Brasil desencadearam um retrocesso social, a despeito da nova arquitetura institucional-jurídica pautada por diretrizes democráticas voltadas para a implantação de uma nova gestão pública das políticas sociais. A ideologia neoliberal subjacente às políticas econômicas dos governos Collor e FHC obstaculizou a conquista de um novo projeto de seguridade social, impresso na Constituição de 1988 e na Lei Orgânica de Assistência Social.

A eleição de Luis Inácio Lula da Silva, em 2002, criou a expectativa da efetivação de um sistema público de proteção social condizente com as reais demandas da população, resgatando o sentido de reforma, desvirtuado pelo conservadorismo da política neoliberal. A equipe econômica do governo recém-instalado, entretanto, já anunciava que para se enfrentar os dois grandes problemas da atualidade brasileira – a crise fiscal e a má focalização de recursos – era necessário realizar um ajuste fiscal e centrar a política social na pobreza extrema. Às



demais políticas sociais, como a educação, caberia a expansão via privatização, intensificando os problemas a estas enraizados.

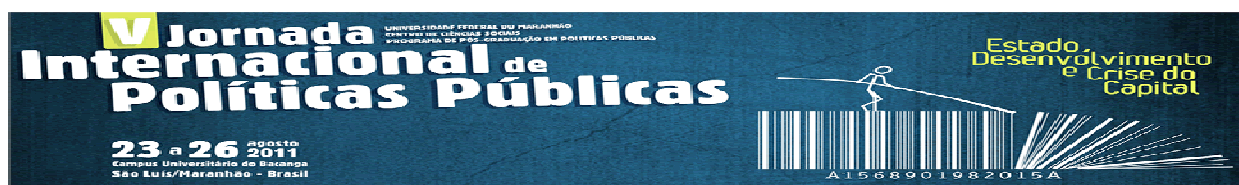
3. O Ensino Público Superior Brasileiro

O Sistema de Ensino Público Superior Brasileiro é um dos mais elitistas e um dos mais privatizados na América Latina, apresentando cerca de 90% de instituições privadas e apenas 10% públicas com 73% das matrículas no setor privado e apenas 27% no setor público. Soma-se a isso, uma concentração maior de Instituições de Ensino Superior Pública (63%) com cursos no período diurno para um percentual de 27% com cursos noturnos (Paula:2009). Tais características expressam as bases determinantes deste sistema educacional, que tem ampliado as vagas e os cursos oferecidos na graduação e na pós-graduação, ao mesmo tempo, que tem reduzido os repasses de recursos públicos. Para isso o governo tem implementado um pacote de medidas legais no âmbito da nova Proposta de Educação Superior.

O Projeto da Contra-Reforma Universitária encaminhado ao Congresso em junho de 2006, tem entre seus principais objetivos livrar as universidades federais do risco de cortes orçamentários e ainda elevar as exigências mínimas de titulação de professores e de oferta de pós-graduação para o funcionamento de universidades públicas e privadas. A proposta estabelece critérios para a redistribuição dos recursos entre as universidades. A idéia é condicionar parte dos repasses a indicadores como o número de estudantes, a produtividade em termos da pesquisa e patentes registradas e o desempenho nas avaliações oficiais.

Os objetivos da Contra-Reforma Universitária em consonância com os pressupostos já expostos da Contra-Reforma do Estado, situa a universidade no setor de prestação de serviços, conferindo um sentido bastante determinado à idéia de autonomia universitária e introduz termos como “qualidade universitária”, “avaliação universitária” e “flexibilização da universidade” (Chauí, 1999).

A “autonomia” universitária como passa a se reduzir à gestão de receitas e despesas para cumprir metas e indicadores dos contratos de gestão, tende a assumir o significado de gerenciamento empresarial da instituição. A autonomia universitária é,



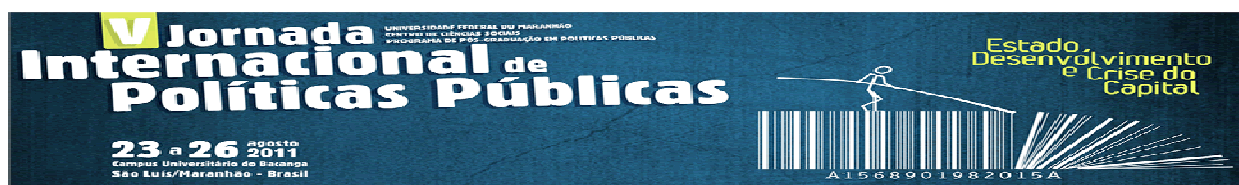
assim, neste contexto, sinônimo de captação de recursos de outras fontes, realizando parcerias com as empresas privadas.

A “flexibilização” como corolário da autonomia, recebe um significado especial por parte do Ministério de Educação, que entre outros objetivos, a vê voltada para: eliminar o regime único de trabalho, o concurso público e a dedicação exclusiva, substituindo-os por contratos flexíveis; adaptar os currículos de graduação e pós-graduação às necessidades profissionais das diferentes regiões do país, isto é, às demandas das empresas locais; separar a docência e pesquisa, deixando a primeira na universidade e deslocando a segunda para centros autônomos (Chauí, 1999).

A seqüência de reformas e orientações para o ensino superior brasileiro, desencadeada no regime militar, segue a mesma estratégia de privatizar o ensino, tornando cada vez mais aguda a crise da universidade pública, com a expansão de vagas através de criação em série de cursos, Faculdades, Universidades e Escolas Técnicas sem se ater à qualidade do ensino.

Lula declarou recentemente que passará à história como o presidente que fez mais universidades e escolas técnicas federais no Brasil. Das 58 universidades federais existentes, dez (17,2%) foram criadas no governo Lula. Entre estas estão a Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri, em Minas, inauguradas em fevereiro passado sem concluir parte da obra e sem contratação de professores. O Ministério da Educação também divulga outras três faculdades na lista das criadas pelo governo Lula, mas elas ainda não funcionam: a Universidade Federal da Fronteira Sul, a Universidade Federal de Integração Latino-Americana (Unila) e a Universidade Federal do Oeste do Pará (Ufopa), que só receberão alunos no semestre. Lula já enviou ao Congresso projeto de criação da 14ª universidade : a Universidade Federal da Lusofonia Afro-Brasileira (Unilab). Já a rede técnica tem 255 unidades em funcionamento das quais 115 (45%) tiveram origem no atual governo (O Globo - A, 2010).

O atual processo de expansão de Instituições do Ensino Superior com forte apelo popular, principalmente em tempos de eleição, abre novos campos de investimento ao capital financeiro, nem sempre redundando em melhoria do sistema educacional. As IE's, mesmo públicas, passam a ser objetos de metas do mercado expandido, já que para o funcionamento destas instituições de ensino, há, muitas vezes, necessidade de convênios e parcerias, bem como de captação de recursos



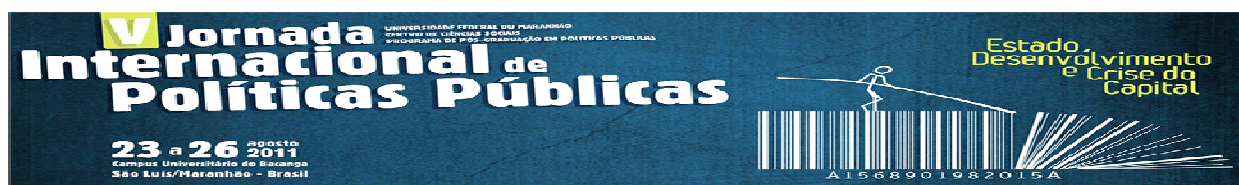
externos. Com isto, é evidente o retraimento da responsabilidade do Estado com um “bem público”, apesar de se vangloriar de inaugurar, em série, instituições de ensino. Sabe-se da distância entre inaugurar e manter as instituições em bom funcionamento, já que o investimento público, de 4,6% do PIB, é inferior aos 6%, que a Unesco recomenda. E não se pode ignorar que a abertura de novas vagas não leva necessariamente de forma mecânica jovens a entrar na universidade.

O Censo da Educação Superior, divulgado em de 2008, mostra que com 5,8 milhões de universitários, o Brasil não atingirá a meta de matricular 30% dos jovens de 18 a 24 anos no ensino superior até 2011, como prevê o Plano Nacional de Educação, aprovado pelo Congresso Nacional. Apenas 13,71% dos jovens na faixa de 18 a 24 estavam no ensino superior no ano passado. Dos universitários, 5,08 milhões estavam em instituições presenciais e 727 mil em cursos à distância. A expansão do segmento presencial continua a retroceder em comparação ao avanço da educação à distância (O Globo, 2009).

O segmento presencial cresceu apenas 4,1% em 2008, em relação a 2007, considerada a menor taxa durante o governo Lula. Já a educação à distância quase dobrou o número de alunos: de 369 mil, em 2007, para 727 mil, em 2008, representando um incremento de 96%, embora ainda atendam a 12% dos universitários (Idem).

A difícil meta de se matricular 30% de jovens até 2011 envolve, entre diversos fatores, problemas crônicos no ensino médio, já que há uma redução significativa de jovens que não o concluem. Considerando todos os universitários brasileiros, independente da idade, as matrículas de 2008 equivaliam a 25, 52% dos jovens de 18 a 24 anos.

Ao mesmo tempo em que tenta ampliar o acesso ao ensino superior, o Brasil convive com vagas ociosas. Em 2008, 1,47 milhão não foi preenchida, a maior no setor privado: 1,44 milhão. A maioria dessas vagas só existem no papel, já que as instituições costumam inflar os pedidos de oferta de cursos, caso queiram expandi-los no futuro sem necessidade de nova licença do MEC. E quanto, ao setor público, em 2008, deixara, de ser preenchidas 7.387 vagas nas federais, um acréscimo de 117,3% - mais do que o dobro da sobra de 3.400 vagas em 2007. As universidades federais também viram o número de formandos cair 5,8% em relação a 2007. Queda maior aconteceu no interior: 9,7% (Idem)..



O sistema de vagas no ensino superior, que teria a função de, também, contribuir para a realização da meta do Plano Nacional de Educação de matricular mais jovens, sinaliza um certo recuo quanto à adesão a este sistema, e como consequência, uma ociosidade destas vagas. Tendo como referência o caso da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, uma das primeiras universidades brasileiras a instituir cotas, em 2003, observa-se que a procura pelo sistema de vagas caiu 75% de 2003 a 2008 na Instituição. Em 20 mil alunos, apenas 6,35 mil ingressaram por meio de reserva de vagas. O PROUNI estaria absorvendo esta demanda? Não se pode analisar esta questão de sobra de vagas no sistema de ensino superior, e no seu âmbito, no sistema de cotas sem se remeter aos problemas estruturais do ensino educacional em todos os seus níveis.

As deficiências do sistema educacional brasileiro têm se refletido nos índices de evasão, repetência escolar, distorção série/idade, bem como no contingente de crianças e jovens que nunca freqüentaram a escola. O Brasil continua sendo o país com o maior número de crianças fora da escola na América Latina e no Caribe. O país apresenta os piores números de repetência na escola primária: a taxa brasileira foi de 19% em 2007, enquanto os índices dos vizinhos latino-americanos e caribenhos giraram em torno de 4%. Em comparação com países de todos os continentes, o Brasil é o 12º no ranking dos que têm mais crianças fora da escola (O Globo, 2010 - B).

Segundo dados do Ministério da Educação, metade dos 3,6 milhões de estudantes que entram, anualmente, no ensino médio, no país, não conclui os seus estudos em três anos ou abandonam ou repetem. Entre os motivos que os levam a abandonar estão a gravidez, a necessidade de trabalhar e o desinteresse pela escola. Segundo especialistas, o ensino médio brasileiro sofre de uma espécie de crise de identidade. Basicamente só se tem um modelo de ensino médio para todo o país, no dilema de dividir-se entre as metas de preparar para o trabalho ou para o ensino superior (O Globo, 2008).

Como se vê, o aumento das vagas e das instituições de ensino, que “em tese” é um esforço para qualificar e democratizar o acesso ao ensino por parte dos jovens brasileiros, e entre eles, preferencialmente, via cotas, os de camadas sociais empobrecidas, por si só, não realiza a sua meta. Grande parte das crianças e dos jovens que freqüentam as escolas nos níveis fundamental e médio não aprendem,



abandonam a escola ou permanecem repetindo o ano para, muitas vezes, cumprir as condições de programas assistenciais como o Bolsa Família. Por outro lado, as universidades, muitas delas com vagas ociosas, tendem a ser depauperadas com cortes de verbas e desfiliação de princípios clássicos como autonomia e articulação entre ensino, pesquisa e extensão, reordenando-se ao tipo de gestão empresarial.

Indicações Bibliográficas

CHAUÍ, Marilena. A Atual Reforma do Estado ameaça esvaziar a instituição universitária com a sua lógica de mercado IN: *CAEDERNO MAIS*. Folha de São Paulo. 9 de maio de 1999.

LIMA, Kátia. Universidades Federais e o REUNI: alterações nas funções da universidade pública brasileira IN: *Revista Advir*. Rio de Janeiro: Asduerj/ UERJ, 2009.

MOTA, Ana E. A Seguridade Social no cenário brasileiro. *Revista Agora* IN: Rio de Janeiro, n.1, ano1, 2004. Disponível em: <http://www.assistentesocial.com.br>.

PAULA, Maria de Fátima de. As Políticas de Democratização do acesso ao Ensino Superior do governo Lula In: *Revista Advir*. Rio de Janeiro: Asduerj/ UERJ, 2009.

RODRIGUES, Mavi. Balanço Crítico do SUAS: Assistência X Assistencialização IN: *Em Foco*. Rio de Janeiro, CRESS/7 Região, 2009.

STICOVSKY, Marcelo. As Particularidades da Expansão da Assistência Social IN: MOTA, Ana Elisabete (org). *O Mito da Assistência Social. Ensaios sobre Estado, Política e Sociedade*. Ed Universitária/ UFPE: Recife, 2006.

VIANNA, Maria Lúcia W.Voz, Alívio e Oportunidade ou a Política Social de Arquimedes no Brasil. Receita infalível ou Abordagem Discutível? IN: *Em Pauta*. Revista da Faculdade de Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. V.6, n.23, junho de 2009.

WERTHEIM, Jorge e CUNHA, Célio. *Fundamentos por uma nova educação*. Brasília:UNESCO, 2000.

**Jornais:**

O GLOBO. O País. 20 de setembro de 2003.

O Globo. Megazine, 2008

O Globo - A. O País. 9 de março de 2010.

O Globo - B. O País. 20 de janeiro de 2010.

O Globo. O País. 28 de novembro de 2009.