

Considerações sobre o futuro da educação superior no Brasil

Fátima Liseane Ávila Margarites

Universidade Federal do Rio Grande do Sul

lisemargarites@gmail.com

Sérgio Roberto Kieling Franco

Universidade Federal do Rio Grande do Sul

sergio.franco@ufrgs.br

RESUMO

O Brasil é um país cheio de contrastes sociais e aqui são destacados três aspectos que são subjacentes ao cenário historicamente construído da educação superior. Cultura acadêmica: O Brasil importou muito da cultura acadêmica de outros países, conseqüentemente, muitos destes “costumes” são incongruentes com as especificidades da sociedade brasileira. Elitismo: A Educação Superior no Brasil tradicionalmente foi de propriedade da elite econômica, permeada por ideologias e intenções liberais, organizada pelo governo de forma a atender parte muito pequena da população, o que não chegou a ser alterado significativamente com as iniciativas de inclusão realizadas nos últimos anos. Corporativismo: se, por um lado, as universidades modernas possuem ligações históricas com as corporações medievais e estas tradições de autonomia e autorregulação, necessárias e importantes às instituições acadêmicas, ao mesmo tempo têm servido de espaço para embates de corporações, seja sindicais, seja de grupos ideológicos ou econômicos em defesa de seus próprios interesses. Na última década, a Educação Superior do Brasil passou por um processo de expansão acelerado, com muito investimento público e atualmente vem sendo reorientada a partir de novas políticas públicas que têm retomado os padrões anteriores calcados nos 3 pilares acima mencionados. A partir dessas constatações e de dados censitários gerais e da educação superior em particular, faz-se o exercício de apontar dois cenários possíveis, um que reafirma os elementos de cultura acadêmica, elitismo e corporativismo e outro que, ainda que parcialmente, tende a superar essa trajetória histórica, entendendo que a construção de políticas nacionais ou institucionais devem levar em conta projeções de futuro calcadas em dados do processo histórico.

PALAVRAS-CHAVE: educação superior, política educacional, Brasil

Considerations about the future of higher education in Brazil

ABSTRACT

Brazil is a country full of social contrasts and three aspects that underlie the historically constructed scenario of higher education are highlighted here. Academic culture: Brazil has imported much of the academic culture of other countries, consequently, many of these "customs" are incongruent with the specificities of Brazilian society. Elitism: Higher Education in Brazil was traditionally owned by the economic elite, permeated by liberal ideologies and intentions, organized by the government in order to serve a very small part of the population, which was not significantly altered by the inclusion initiatives carried out in the last years. Corporatism: if, on the one hand, modern universities have historical connections with medieval corporations and these traditions of autonomy and self-government, necessary and important to academic institutions, at the same time have served as a space for corporations, whether trade unions or ideological or economic groups in defense of their own interests. In the last decade, Higher Education in Brazil has undergone an accelerated expansion process, with a lot of public investment and is now being reoriented from new public policies that have taken up the previous standards based on the 3 pillars mentioned above. From these findings and census data in general and higher education in particular, it is the exercise to point out two possible scenarios, one that reaffirms the elements of academic culture, elitism and corporatism, and another that, although partially, tends to overcome this historical trajectory, understanding that the construction of national or institutional policies must take into account future projections based on data from the historical process.

KEY WORDS: higher education, educational policy, Brazil

Cenário econômico-social geral

Em termos globais, os avanços da sociedade estão redefinindo o papel da Educação Superior, além disso, a evolução da educação superior no Brasil depende em larga escala de como as condições sociais e econômicas evoluirão nos próximos dez ou vinte anos, pois, em que pese a projeção de diminuição da população para as próximas décadas, houve uma reorientação no comportamento do governo brasileiro em relação às melhorias nas políticas de desenvolvimento como um todo retirando maciçamente o seu aporte de investimentos na educação e de todos os demais campos interligados, tornando o que era um potencial de desenvolvimento em um desafio crítico .

Sabendo-se que houve avanços significativos na educação superior nos últimos anos, como por exemplo um crescimento histórico no número de matrículas em instituições federais, dobrando o número de alunos com acesso à Educação Superior, demonstrado pelo Censo da Educação Superior mais recente, divulgado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Porém, atualmente, com o recolhimento de investimentos do setor público, os problemas que precisavam ser enfrentados com urgência para se atingir uma expansão confortável em termos de qualidade e crescimento prevista no Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024), tornaram praticamente impossível que as instituições resistam às mudanças até a próxima década. Por outro lado, pode ser que as oportunidades geradas pelas necessidades da economia da informação e do conhecimento propiciem possibilidades, não só de expansão, mas também de contribuição com o desenvolvimento do país. Além disso, no Brasil, o futuro da Educação Superior depende também de uma Política de Estado para a Educação Fundamental, que seja de longo prazo e que englobe os problemas cruciais não ficando vinculada ao partido que está no comando da nação. Pois, no Brasil, ocorre uma sistemática excludente, em certo grau, com a parcela da população com baixa renda que se perpetua. Os jovens advindos de lares menos favorecidos realizam, na maioria das vezes, sua educação básica em condições menos favoráveis, e isso impacta na chance de ficarem com os estudos defasados. Estes estão menos preparados do que outros jovens com possibilidade de acesso a melhores escolas que são, na sua grande maioria, privadas, além de que normalmente contam com a vantagem adicional de poderem realizar cursinhos preparatórios para vestibular. Sendo assim, estão em condições desfavoráveis para competirem pelas escassas vagas nas instituições de educação superior públicas. Mesmo com a consolidação das políticas de

ações afirmativas, tornadas obrigatórias a partir de 2013, reservando 50% das vagas das instituições federais de educação superiores para estudantes pretos, pardos e indígenas e também alunos oriundos de escolas públicas de ensino médio, esse número é pequeno frente ao número de egressos do ensino médio público. Assim, resta a opção de irem para o setor privado, condicionando sua permanência ao alcance de programas sociais como bolsas ou financiamentos estatais. Some-se a esse quadro a dificuldade histórica do Brasil em expandir as matrículas no ensino médio, sendo este nível de ensino o que contempla o maior nível de evasão. Se algo muito promissor não ocorrer, é muito provável que o Brasil permaneça por muitos anos com o setor da Educação Superior muito aquém em relação às demandas sociais referentes ao tamanho de sua população.

Pode-se fazer a previsão um cenário de estagnação econômica para as próximas décadas que terá um impacto direto neste setor, tanto em termos de habilidades do governo em cobrir seus custos quanto a da população em pagar os custos do setor privado. Isso não implica na redução da demanda por educação, uma vez que currículos com boa formação certamente aumentarão de valor em vista da escassez de trabalho, mas pode levar a um aumento de cursos baratos e mal equipados, com demandas crescentes de privilégios corporativos associados com credenciais educacionais de qualidade e uma forte pressão do setor público para baixar suas exigências de entrada e abrir vagas para mais estudantes. Em um cenário mais otimista, em que haja recuperação social e econômica, com ajuste e reorganização do setor público, não quer dizer que necessariamente vá haver uma expansão da educação superior pública, mas pode estancar a deterioração do setor público. Conforme o crescimento da economia, ficando mais moderna e competitiva, provavelmente não irá demandar apenas especialistas, mas pessoal com uma base ampla de competências e menos dependentes de credenciais formais e de privilégios especiais para conseguir empregos. Assim, a demanda por qualidade aumentaria pressionando uma melhora na educação superior.

Cultura acadêmica e costumes sociais no Brasil

A história da constituição do Brasil como um país, passa pelas contribuições das diversas culturas que forjaram o povo brasileiro. As influências (sem caráter de julgamento se positivas ou negativas) dos indígenas, dos negros, dos portugueses e de outros povos europeus, além de, mais recentemente, também asiáticos.

Por este motivo, o país possui tantas diferenças culturais. De qualquer forma, a sociedade brasileira ficou estampada indelevelmente com as marcas de um

desenvolvimento de costumes baseado em fatores de hierarquia impostos por uma sociedade historicamente excludente.

Os países que conseguiram estabelecer com qualidade sua educação superior no presente tiveram, no passado, grupos sociais fortemente comprometidos e interessados nas atividades culturais e educacionais, isso forneceu a suas instituições acadêmicas normas e conteúdo cultural que explicam sua credibilidade. O Brasil é um país cujas instituições educacionais foram importadas de outros países. É necessário um estudo histórico dos movimentos sociais e culturais para garantir a presença destes conteúdos, que não se revelam na legislação, nos currículos dos cursos e nem nas credenciais acadêmicas de professores. Quando os conteúdos são fracos, são atropelados por rotinas vazias e jogos de poder ameaçando substancialmente o verdadeiro trabalho educacional.

Temos que ter em mente que a adoção de procedimentos técnicos e educacionais em larga escala, que sejam o reflexo de gerenciamento administrativo avançado, não substituem a necessidade de costumes sociais acadêmicos internos bem estabelecidos, na verdade, para que estes sejam bem-sucedidos, dependem da existência de tradições acadêmicas bem estabelecidas.

Elitismo

No período em que o Brasil foi colônia de Portugal, a escolarização regular passou por períodos distintos, de quando era tarefa dos jesuítas, que além de catequizar os índios, também lecionavam para os filhos de alguns colonos e cristãos; às reformas realizadas para expulsar os jesuítas, que eram avessos aos maus tratos impostos aos negros e índios pelas elites, até o período em que a Corte portuguesa veio para o Brasil, quando foi criado o Governo Geral por D. João III, após o término das Capitânicas Hereditárias. Ao mesmo tempo em que o Brasil colonial inseria-se na lógica capitalista mundial, os índios foram deixados de lado pelos jesuítas que começaram a formar os filhos dos grandes proprietários de terras. Estes formaram um grupo pequeno de eruditos dos saberes europeus daquele momento, sendo quem desenvolvia e comandava as atividades mais complexas e se portava como multiplicador das crenças, dos conhecimentos e valores. Assim foram instauradas as marcas de exclusão e elitismo na educação do Brasil, porém a ideia de universidade foi negada pela coroa aos jesuítas.

Com a chegada da Família Real em 1808, iniciou-se a criação de cursos superiores no Brasil, porém estes eram basicamente profissionalizantes muito

influenciados pelo modelo francês. A essa época, houve a criação de uma série de cursos em nível médio, superior e de militares voltados para a medicina, direito, engenharia, agricultura e artes; e não eram voltados aos interesses da população brasileira, mas decorrentes da conjuntura política que exigia mudanças para atender aos requisitos da Corte para formar e profissionalizar o pessoal que deveria servir aos novos habitantes na nova sede do Reino. Era um ensino superior elitista e operacional para servir aos interesses dominantes e sem vinculação entre teoria e prática.

Segundo Ghiraldelli Junior (2008), em 1824, D. Pedro I outorgou a primeira Constituição do Brasil na qual continha um tópico específico em relação à educação e fomentava a ideia de um sistema nacional de educação. Segundo ela, o Império deveria possuir escolas primárias, ginásios e universidades, entretanto, os preceitos educacionais declarados nas Disposições Gerais da Constituição brasileira não foram cumpridos. A intenção era propagar os ideais liberais existentes na Europa e na América do Norte, não que estes fossem verdadeiros aqui, mas legalmente ofereciam status aos dirigentes, conforme Freire (1993). Havia um projeto de lei que previa um plano de ensino público integral, porém ficou reduzido a duas leis, em 1827, na reabertura da Assembleia Geral. A primeira lei criou cursos jurídicos, em Olinda e São Paulo, que representavam os interesses reais da classe dominante, a qual necessitava organizar o aparato do novo Estado Nacional, e que preparavam os bacharéis para servir a este propósito, e cuja tramitação e resultado da lei que os criou foi diferente da segunda lei que regulamentou o ensino para as “escolas de primeiras letras”. Ao trazer para a cena a “necessidade” de educação popular, a elite criou uma farsa liberal em nome da “democracia” para dissimular o jogo político que realizava a fim de lhe garantir todos os direitos e privilégios. Não foram criadas universidades, apenas cursos jurídicos foram acrescentados aos de nível superior já existentes. Não foi sistematizado o ensino de nível médio nem criado um curso primário completo. Em todos os níveis, o que se tinha eram alguns cursos isolados, frágeis e compartimentados.

Na Primeira República também não foi possível implementar a universidade no Brasil, eram alardeados os projetos, no entanto as mudanças não ocorriam. No Estado Novo houve uma abertura do acesso ao ensino superior facilitando a entrada aos alunos de classe média, sempre limitada pelo Governo Federal no intuito de manter uma federação de escolas e não universidades.

De 1945 a 1963 houve uma reorganização que, em detrimento das heranças da ditadura Vargas, atendeu aos apelos do monopólio e às necessidades de mobilizar socialmente a classe média modernizando o ensino superior. A intenção era formar força de trabalho para implementar e suprir as exigências industriais capitalistas ratificando o caráter intervencionista e centralizador que era intrínseco às tomadas de decisão do Estado naquele momento.

Todas as ações em relação à educação, no decurso da história brasileira, refletem a estrutura fractal e desvinculada das necessidades reais da população sobre cuja plataforma a educação foi organizada. Uma educação moldada em valores positivistas que estiveram presentes na legislação e nas visões de mundo sublinhados pela sociedade que assim os desejou, e a grande maioria da população do país, manteve-se fora das decisões políticas e sem acesso aos bens culturais recebendo uma educação frágil e direcionada com vistas a manutenção das relações de classe estabelecidas.

Nos governos militares houve uma continuação da modernização da educação no ensino superior vinculada ao crescimento do capital internacional; após 1985 esse crescimento foi ainda tímido, mas, durante a última década, houve um esforço real de melhoria, modernização e objetivação da educação como um todo. Não obstante é um tema que possui ambiguidade de valores e consequências sociais intrínsecas e instauradas historicamente, em que a democratização de oportunidades e o progresso social estão continuamente enredados em políticas socioeconômicas que fomentam o aumento da estratificação social e do elitismo. A educação superior, no Brasil, sempre foi permeada por ideologias e intenções liberais, e desde o seu início foi de propriedade da elite, organizada pelo governo de forma a atender uma fração muito pequena da população ou para o treinamento de suas próprias equipes de trabalho. O crescimento da economia moderna e da classe média em algumas áreas levou a uma relativa expansão e modernização deste setor, porém orientada apenas ao crescimento de uma rede complementar de instituições privadas voltadas para o ensino em cursos mais leves e menos exigentes com aulas vespertinas e com corpo de professores horistas e mal pagos. Conforme o setor público se expandiu, este setor complementar começou a crescer também dentro das universidades públicas, dividindo-as entre as carreiras tradicionais, altamente seletivas e as novas, menos seletivas e de menos prestígio.

Este padrão social é associado a uma ideologia de igualdade generalizada, que se recusa a aceitar que as pessoas são socialmente desiguais e, por isso, têm necessidades e aspirações diferentes. Esta combinação de grandes diferenças em nível social e uma ideologia igualitária ajuda a explicar porque o Brasil, até agora, não conseguiu estabelecer um sistema de educação superior verdadeiramente plural que possa incluir outros valores e modelos de vida diferentes dos padrões de consumo e sociedade estabelecidos por uma elite que não representa um terço da população integral do país.

Corporativismo

Em busca de construir o Brasil como uma grande nação, líderes industriais e intelectuais já debatiam desde os anos 1930 em como defender a industrialização planejada vinculada às questões econômico-sociais através do pensamento desenvolvimentista. Para Azevedo Amaral, médico e jornalista dos anos 1930/1940, a economia era a base principal e uma condição necessária para a constituição social e política do país e sua evolução. Ele fala de uma falta de aptidão política nos colonos brasileiros advinda do fato de o Brasil ter sido explorado economicamente por Portugal em vez de ter sido ocupado territorialmente.

...as origens de nossa formação colonial forma de molde a não permitir o desenvolvimento precoce de aptidões políticas, que facilitassem aos colonos promover experiências frutíferas, no sentido do estabelecimento de instituições e de método de governo em harmonia com a realidade do ambiente (AMARAL, 1938, p. 16).

Ainda sob a mesma ideia, ele comenta que a consciência de nacionalidade brasileira ocorre apenas quando começam as minerações que internalizam as atividades produtoras e surge uma classe produtora com interesses locais. Isso precede à necessidade de industrialização, visto que o Estado, no Brasil, se estruturou desorganizadamente no âmbito produtivo e cresceu desproporcionalmente e sem as estruturas econômicas adequadas para fazer uma troca justa com as economias internacionais. Conforme Amaral, havia um descompasso entre uma estrutura econômica arcaica (primário-exportadora) e uma sociedade baseada em hábitos de consumo importados das economias centrais do capitalismo, conseqüentemente, o modelo de Estado adotado pelo Brasil era ineficaz. Para isso ser controlado seria necessário defender a intervenção do Estado, sempre salvaguardando os interesses privados, criando um Estado Autoritário para obter organização econômica, tecnologia, civilização com a indústria fazendo parte do conjunto, a isso ele chama de

neoliberalismo. Valorizando a produção em massa para neutralizar a luta de classes, criticando os excessos de liberalismo e individualismo que levavam ao comunismo revolucionário. A ideia de uma união de interesses entre o capital e a produção em massa, sem baixar o custo da mão de obra, ou seja, um trabalhador bem remunerado que fosse o consumidor para os produtos saídos das indústrias vem com o avanço dos sindicatos das indústrias.

Houve o desenvolvimento de um nacionalismo econômico, com restrições ao fluxo internacional e ao fluxo do capital produtivo, que foi confrontado com o nacionalismo político, com a promulgação de leis autoritárias pelo novo regime que gerou para o País mais uma inadequação de realidade econômica também importada de estados estrangeiros. Introduz-se aí o corporativismo no Brasil, onde os estudos sobre administração pública provêm de heranças de crenças e práticas repetidas historicamente, elementos que ainda hoje se fazem presentes na forma de gerir e de se apropriar do que é institucional.

Ainda atualmente, existe um hibridismo nos modelos de relações de Estado e sociedade marcado por práticas como nepotismo, corrupção, personalismo, clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático apesar de todas as reformas já realizadas. Cabe ressaltar que as propostas se baseiam em reformas bem-sucedidas em outros países, não necessariamente sendo adequadas ao contexto do país, e repetindo um ciclo de mudar por mudar sem considerar os aspectos culturais, sociais e econômicos envolvidos.

Acredita-se que, no Brasil, a raiz do problema seja o modelo cultural adquirido na matriz da sua colonização vinculado ao patrimonialismo e ao clientelismo e que devem ser apresentadas novas propostas que vislumbrem a realidade e as necessidades nacionais a fim de melhorar os modelos de gestão sem focar apenas nos ganhos pessoais dos agentes de Estado envolvidos. Por conseguinte, este modelo patrimonialista de administração pública que se materializa nas ações e práticas políticas, e que permeia desde sempre todas as organizações no Brasil, defendendo interesses particulares e privados, fere a Constituição e dá legitimidade a costumes e atitudes provenientes de relações de poder e dominação encontradas nas estruturas políticas e públicas, esses elementos são percebidos em todas as esferas de administração pública no Brasil, e, na Educação, que está diretamente ligada às relações de poder, não poderia ser diferente.

A educação como um todo vem sofrendo os pênaltis desses modelos de manipulação da realidade econômica e social do país, e o corporativismo, já existente dentro das organizações educacionais, encontra abrigo em ações ilícitas balizadas por uma cultura cronicamente viciada e deficiente de modelo de sociedade que não cede lugar para o real e imparcial desenvolvimento, voltado ao progresso e à preocupação em melhoria das questões culturais que constituem grandes mazelas da sociedade brasileira.

As universidades modernas possuem ligações históricas com as corporações medievais e as tradições de autonomia e autorregulação são ingredientes importantes e necessários às instituições acadêmicas. O termo "corporativismo" ocorre na literatura das ciências políticas com um sentido diferente deste para caracterizar formas de organização de grupos profissionais em defesa de seus interesses próprios mais prementes. A sobreposição entre os dois sentidos é uma constante, transformando a busca por autonomia de alguns em apenas a defesa de interesses corporativistas e privados de outros. A diferença não é uma questão simples, e depende das questões culturais acadêmicas discutidas acima.

A aprendizagem acadêmica de alto nível só existe quando houver autonomia e autorregulação, pois as suas atividades fim de aprendizagem não podem ser reduzidas a apenas um conjunto de tarefas pré-programadas. É necessário criatividade e muito compromisso individual do aluno com suas rotinas diárias, e isso só existe em um contexto de autonomia, descentralização e responsabilidade para com seu produto final. Isso não é uma prerrogativa apenas do trabalho acadêmico. Estudos sociológicos já chamam a atenção tradicionalmente para o papel da autonomia e da autorregulação nas instituições profissionais, intelectuais, científicas e culturais.

Essa autonomia não deve ser confundida com autocentramento e falta de acesso em relação às influências externas, mas, como uma habilidade de adaptação construtiva às demandas e condições de contexto social através da consolidação de aspectos culturais institucionais e profissionais únicos. Uma instituição autônoma bem estabelecida deve ter a capacidade de identificar fontes externas de ganhos financeiros e políticos, as necessidades e aspirações da sociedade e dar conta destas demandas de acordo com suas próprias regras de competência e integridade, tornando-se, neste processo, mais prestigiada e mais autônoma.

Dois tipos de comportamento corporativista afetam a educação superior brasileira, o das profissões e o da obtenção de graduação em alguma profissão. Nas profissões, isso provém diretamente da tradição medieval de manter o monopólio na iniciação das profissões controladas pelos mais velhos (profissão de herança) e ratificada pelas autoridades públicas, normalmente na área de profissões liberais como Medicina e Direito, o que, no Brasil, estendeu-se a muitas outras profissões. Isso gerou uma espécie de proteção a essas profissões no mercado de trabalho, como salário mínimo da área e outras diferenciações. Este sistema gerou várias consequências na questão dos incentivos em relação ao credencialismo educacional, uma criação de valor vinculada a algumas profissões, propiciando uma impermeabilidade que afeta as instituições de educação superior e barra a entrada de porções menos favorecidas da população. O setor privado busca formas de manter os privilégios garantidos às profissões reduzindo o número de graduados nos ranks, mas o setor público acata as regras exigindo diplomas para o preenchimento das falhas burocráticas, garantindo promoções e pagando aumentos salariais de acordo com os diplomas apresentados pelos empregados.

O segundo tipo de corporativismo está relacionado à emergência atual de se obter um grau acadêmico estimulado pela introdução de empregos de turno integral para professores universitários. A intenção era que, em vez de professores profissionais liberais, este professor fosse também um pesquisador e trabalhasse apenas para sua instituição. Na prática, os rankings acadêmicos das universidades públicas foram preenchidos por indivíduos sem as identidades sociais do passado e sem as credenciais de pesquisa e competência para o futuro. Tornaram-se empregados acadêmicos como identidade profissional e se instrumentalizaram em relação à estabilidade de emprego e salários. Isso retardou políticas de avaliação tanto das instituições como de corpo de recursos humanos que foram implementadas na última década.

AMARAL, Antônio J. *O Estado Autoritário e a Realidade Nacional*. Brasília, Ed. UNB, 1981 (1938).

BRESSER-PEREIRA, L.C. *Democracia republicana e participativa*. **Novos estudos CEBRAP**, São Paul, v. 71, p 77-91, mar.2005.

BRESSER-PEREIRA, L.C..*Reforma gerencial da Administração Pública no Brasil*. **Revista do Serviço Público**, v.49, n. 1. p. 5-42, 1998.

LOPES, Eliane Marta Texeira; FILHO, Luciano Mendes Faria; VEIGA, Cynthia Greive. 500 Anos de educação no Brasil. Autêntica Editora, 2ª ed., 2000. Belo Horizonte, MG

FERREIRA JR, Amarilio; BITTAR, Marisa. **Elitismo e exclusão na educação brasileira.** In: ROSÁRIO, Maria José Aviz do; ARAÚJO, Ronaldo Marcos de Lima (Orgs.). Políticas públicas educacionais. – Campinas, SP, Editora Alínea, 2008.

FREIRE, Ana Maria Araújo. **Analfabetismo no Brasil:** da ideologia da interdição do corpo à ideologia nacionalista, ou de como deixar sem ler e escrever desde as Catarinas (Paraguaçu), Filipinas, Madalenas, Anas, Genebras, Apolônias e Grácias até os Severinos. – 2. ed. rev. aumentada – São Paulo, Cortez., 1993.

GHIRALDELLI JUNIOR, Paulo. **História da educação brasileira.** – 3. ed. – São Paulo, Cortez, 2008.