Fotografia: Mariza Almeida.

Ivanete Boschetti[1]

As Reformas Neoliberais: Ensino de Graduação a Distância e Exame de Proficiência[2]

Resumo: As contra-reformas das políticas sociais, iniciadas após a Constituição Federal de 1988, atingem e remodelam o Estado em três áreas estratégicas: 1) as funções típicas do Estado (segurança nacional, emissão da moeda, corpo diplomático e fiscalização); 2) as políticas públicas (saúde, cultura, ciência e tecnologia, educação, trabalho e previdência); e 3) o setor de serviços (empresas estatais estratégicas, como energia, mineração, tele-comunicações, recursos hídricos, saneamento e outros). O ensino de graduação a distância só pode ser compreendido em sua totalidade se inserido na Contra-reforma do Ensino Superior, que tem início com a aprovação e implementação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, em 1996. A contra-reforma do ensino superior implica profundas mudanças na concepção de universidade, de formação e na própria forma de produção de conhecimento.
Palavras-chave: contra-reformas; políticas sociais; universidade.

Abstract: The counter-reformations of the social policies, performed soon after the Brazilian Federal Constitution of 1988, reach and remodel the State in three strategic areas: 1) the typical functions of the State (national security, money emission, diplomatic board and fiscalization); 2) the public policies (health, culture, science and technology, work and previdence); and 3) the sector of services (state strategic enterprises, such as energy, mining, telecommunication, water resources, sanitary basic system and others). The long distance teaching in undergraduate level can only be understood in its whole if it is inserted in the University Teaching Counter-reformation that began after the approval and implementation of the National Brazilian Law of Education in 1996. The University Teaching Counter-reform implies deep changes in the university concept, in the structuring and also in the way of knowledge production.
Key-words: counter-reformations; social politcs; university.

[1] Texto preparado inicialmente para palestra no Seminário do CRESS/RJ, em 29 de junho de 2007, na UFRJ. Uma primeira versão, bastante reduzida em relação a essa, foi apresentada na Plenária Ampliada CFESS/CRESS, em abril de 2006. A versão atual é fruto dos acúmulos dos debates desde então no âmbito do Conjunto CFESS/CRESS. Embora o conteúdo seja de minha inteira responsabilidade, não poderia deixar de registrar aqui as enormes e preciosas contribuições das companheiras e amigas Silvana Mara Morais dos Santoa, Ana Cristina Abreu, Rosa Helena Stein, Ruth Bittencourt, Juliane Peruzzo, Samya Rodrigues e Elaine Behring, com quem tive diálogos profícuos sobre essa temática.

[2] Assistente Social, professora adjunta do Departamento de Serviço Social da UnB, mestre em Política Social. Doutora em Sociologia. Vice-presidente do CFESS – gestão 2005-2008.

Introdução

Os anos que marcam o início do século XXI sinalizam um tempo de reestruturação do Estado e desregulamentação das relações econômicas e sociais em uma perspectiva neoliberal, que submete o Estado nacional aos ditames do capital internacional e dos organismos internacionais como ONU, Banco Mundial, FMI, OMC. Trata-se, como nos sinaliza o ANDES (2007), de uma lógica de "contra-reformas" que visa a atender as demandas do capital e possibilitar aos países do G8 controlar todas as formas de produção humana.

As contra-reformas das políticas sociais, conforme já profundamente analisadas e qualificadas no âmbito das produções críticas (Behring, 2003), iniciadas após a Constituição Federal de 1988, atingem e remodelam o Estado em três áreas estratégicas: 1) as funções típicas do Estado (segurança nacional, emissão da moeda, corpo diplomático e fiscalização); 2) as políticas públicas (saúde, cultura, ciência e tecnologia, educação, trabalho e previdência); e 3) o setor de serviços (empresas estatais estratégicos, como energia, mineração, telecomunicações, recursos hídricos, saneamento e outros) (ANDES, 2007).

Nesse contexto, o ensino de graduação a distância só pode ser compreendido em sua totalidade se inserido na Contra-reforma do Ensino Superior, que tem início com a aprovação e implementação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, em 1996.

As contra-reformas do Estado implementadas pelo governo federal (sobretudo a Reforma Universitária) impactam duramente sobre a formação e os espaços sócio-ocupacionais dos trabalhadores, o que acaba por recolocar novas configurações tanto para a formação quanto para o exercício profissional. É possível afirmar que a contra-reforma do ensino superior implica profundas mudanças na concepção de universidade, de formação e na própria forma de produção de conhecimento.

1. A Contra-reforma do Ensino Superior e o Ensino de Graduação a Distância: mudança na concepção da universidade, formação e produção de conhecimento

A LDB introduziu uma série de medidas (exame nacional de curso, mestrados profissionalizantes, substituição dos currículos mínimos por diretrizes curriculares, cursos seqüenciais, ensino a distância em todos os níveis) que seguem as diretivas dos organismos internacionais, no sentido da privatização das políticas sociais, de favorecimento da expansão dos serviços privados, de diversificação e massificação do ensino e de reconfiguração das profissões. O ensino a distância está previsto no artigo 80 da LDB, que indica que o Poder Público deve "incentivar o desenvolvimento e a veiculação de programas de ensino a distância, em todos os níveis e modalidades". Esse artigo foi regulamentado inicialmente pelo Decreto nº 2.494, de 10/2/1998, mas que não chegou a estimular a expansão do ensino a distância. O estímulo forte veio com a proposta de Reforma Universitária, apresentada pelo Governo Lula, iniciada em 2003 e 2004, e com a edição de novo decreto em 19 de dezembro de 2005 (Decreto 5622, de 19/12/2005), que revogou o anterior e detalha a oferta de ensino a distância em todos os níveis: educação básica, educação de jovens e adultos, educação especial, educação profissional e educação superior; essa, por sua vez, abrange cursos seqüenciais, graduação, especialização, mestrado e doutorado.

O ensino de graduação a distância, hoje, está em franca expansão no âmbito das instituições privadas e públicas. Nas instituições privadas, a expansão foi assustadora, a partir do decreto de 2005, enquanto nas instituições de ensino federal públicas teve início a partir de 2006, com o projeto de Universidade Aberta, que lançou edital (01, de 16/12/2005), com chamada pública para seleção de pólos de apoio presenciais a cursos de graduação a distância, a serem implantados pelos municípios, estados e DF para desenvolver os cursos ofertados pelas IFES, sobretudo para a formação de professores.

A regulamentação da educação a distância consiste muito mais em (des)regulamentação, pois garante parâmetros e diretivas que possibilitam, favorecem e estimulam a abertura indiscriminada de cursos de graduação a distância sem acompanhamento, fiscalização ou avaliação pelo governo federal. O Estado estabelece normas gerais e se exime da responsabilidade e do dever de regulação no que se refere ao acompanhamento e à avaliação, transferindo essa responsabilidade para o mercado (competitividade entre cursos) e para o indivíduo. A análise de seu marco regulatório permite afirmar que a legislação:

1. Trata de modo superficial o processo de credenciamento e, apesar de apresentar uma listagem de documentos, não estabelece condicionalidades de avaliação estatal *in loco* para checagem das informações prestadas pela instituição proponente, como ocorre no caso dos cursos presenciais em faculdades isoladas;

2. Apesar de afirmar que o credenciamento e a autorização para educação superior são de competência do MEC, não define normas e procedimentos claros, o que tem veiculado a compreensão de que cabe aos sistemas estaduais procederem a este credenciamento, eximindo o MEC dessa responsabilidade;

3. Não define as condições do ponto de vista legal e de infra-estrutura para garantia dos encontros presenciais voltados a discussão, debates e socialização de co-nhecimento;

4. Não estabelece sistemas de avaliação nem acompanhamento dos cursos pelo Estado;

5. Transfere para o Conselho da OAB a atribuição de emitir parecer sobre autorização para abertura e credenciamento para os cursos de Direito (o que está previsto no próprio estatuto de regulamentação dessa profissão) e para o Conselho Nacional de Saúde (CNS), nas áreas de medicina, odontologia e psicologia, o que indica e gera confusão entre Conselhos de Gestão de Políticas e Conselhos de Profissões Regulamentadas;

6. As atividades presenciais previstas se restringem aos momentos de avaliação, estágios obrigatórios quando previstos nas legislações específicas das profissões, defesas de trabalhos e laboratórios; mas a legislação não detalha atividades nem mecanismos de controle e acompanhamento, tampuco nem garante percentuais de horas presenciais;

7. No que se refere especificamente ao estágio, apesar de indicar que deve ser presencial, o decreto citado não estabelece normas explícitas ou objetivas para sua realização, nem considera as particularidades desta atividade e sua relevância na formação profissional.

Tendo como parâmetro essas considerações, o Conjunto CFESS/CRESS, a ABEPSS e a ENESSO já se posicionaram contrários ao ensino de graduação a distância

em Serviço Social, emitiram três notas públicas[3] e vêm envidando esforços no sentido de impedir e restringir a oferta de cursos nessa modalidade. O CFESS, após análise política e jurídica das normas legais, apresentou notificação (em 04/06/2007) ao ministro de educação e aos secretários estaduais de educação questionando a legalidade e os procedimentos para autorização e credenciamento dos cursos a distância.

O que está em questão, com essa política de expansão desmesurada, é uma mudança no sentido e na conceituação de universidade: trata-se de uma perspectiva que restringe o sentido da universidade como espaço de produção autônomo de pesquisa e produção de conhecimento e amplia o sentido de usina de produção e titulação (Chauí, 1999). Sem considerar relevante definir parâmetros para a garantia de um padrão de qualidade técnica, ética e social, essa proposta de ensino de graduação se orienta, exclusivamente, pelas exigências do capital, com expansão quantitativa e submissão às demandas do mercado.

As medidas legais e políticas que asseguram o ensino de graduação a distância atribuem à formação superior um novo padrão de acumulação, sob a liderança do capital financeiro e políticas de ajuste recomendadas pelos organismos internacionais, conforme parâmetros neoliberais que elegem o mercado como centro regulador da vida social. Essa forte ofensiva conservadora não se materializa apenas no ensino de graduação a distância. Está em curso, também, a proposta de reestruturação das IFES, que, igualmente, atinge o coração da formação presencial nas universidades públicas, alterando o sentido de formação, e que terá implicações na composição e na organização das profissões. Trata-se do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades (REUNI), instituído pelo Decreto 6096 (24/4/2007). Esse programa, nos termos do decreto que o institui, visa:

1. ampliar o acesso e a permanência de discentes, de modo a atingir 30% dos jovens com idade entre 18 e 24 anos até 2011. A ampliação do acesso é absolutamente necessária e constitui uma histórica bandeira de luta do movimento docente. Mas essa expansão deve se dar em condições que assegurem a qualidade do ensino, com a ampliação do quadro docente permanente, da estrutura das universidades e de recursos que permitam assegurar a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. O MEC, contudo, deseja que se chegue a uma relação de 18 alunos por docente, afirmando que essa relação hoje é de apenas 9. Registre-se que nenhum país do mundo tem tal relação, e que muitas das universidades brasileiras já atingem e mesmo superam essa relação, sobretudo após o acelerado processo de aposentadorias desencadeado pelas reformas da previdência social de 1998 e 2003. No caso do Departamento de Serviço Social da UnB, essa relação é de 23,6 se considerarmos os docentes do quadro permanente e os discentes da graduação e de 28,1, se incluirmos os discentes do mestrado e doutorado. Embora os docentes tenham atribuições nesses dois níveis de ensino, o MEC não considera os discentes de pós-graduação na relação discente/docente estabelecida no REUNI;

2. estabelecer mobilidade estudantil entre cursos e universidades;

3. provocar uma revisão da estrutura acadêmica nas IFES, nos moldes da Universidade Nova, com regimes curriculares flexíveis e diversificação de níveis

[3] As notas estão disponíveis na página do CFESS: www.cfess.org.br

de ensino. A UnB e a UFBA já apresentaram e divulgaram amplamente propostas de reestruturação da arquitetura acadêmica que alteram completamente a formação atual. O documento da UnB propõe: fim do vestibular, bacharelado interdisciplinar com dois anos de formação geral em ciências e humanidades; mais um ou dois anos de bacharelado em grandes áreas, e mais um ano em licenciatura ou bacharelado específico. A ascensão de um nível para outro depende de processos seletivos rigorosos em cada etapa da formação, estabelecendo um funil: o ingresso é massificado, com diploma de bacharelado geral, mas a saída com bacharelado específico, que atribui diploma para as profissões regulamentadas, é restrita aos poucos que conseguirem superar todas as etapas.

Nesse sentido é importante refletir sobre o significado do *ensino de graduação a distância*, bem como discutir profundamente o significado das propostas da Universidade Nova, considerando suas inflexões no processo formativo e, conseqüentemente, no exercício profissional. A defesa da expansão do ensino superior público com padrão de qualidade e a extinção de processos seletivos elitistas representam uma histórica bandeira de luta do movimento docente e do Conjunto CFESS/CRESS como forma de ampliação e democratização do acesso ao direito à educação. A expansão desmesurada de cursos de graduação presenciais e a distância, contudo, não garante esse princípio. Ao contrário, o ensino de graduação a distância fere princípios que estão na pauta de nossas históricas bandeiras de luta e nas Diretrizes Curriculares da ABEPSS, como:

1. Educação como direito de todos e dever do Estado;

2. Indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão;

3. Processo formativo básico com perspectiva de totalidade e apreensão crítica da realidade;

4. Ensino do trabalho profissional ou, como alguns se referem, ensino da prática, em vários momentos do processo formativo ao longo do curso, em relação com o conteúdo de várias disciplinas;

5. Realização de estágio presencial, com articulação estreita entre o acompanhamento do supervisor acadêmico e de campo;

6. Realização de pesquisa e investigação como princípio formativo que deve perpassar todo o currículo;

7. Acesso à bibliografia de qualidade, não apenas a textos básicos de sala de aula, mas ao universo de possibilidades de leitura e conhecimento que se descortina no acesso às bibliotecas; temos conhecimento de que os cursos de graduação a distância estão sendo ofertados com uso de apostilas de formulação desconhecida e mesmo duvidosa, conforme constatamos ao analisar uma apostila da disciplina de Introdução ao Serviço Social de um curso de graduação a distância, que ensina a "verdadeira história da mais-valia" em cinco páginas, ou afirma verdadeiras barbaridades como por exemplo: "a filantropia e a caridade, durante muito tempo, foram prestadas pela Igreja [...] a partir de 1993, no Brasil, esses serviços foram organizados na forma de Política de Assistência Social"; essa apostila dedica apenas sete páginas ao ensino da História do Serviço Social, utilizando como referência a Bíblia, mas também citando bibliografia clássica do Serviço Social, como o livro de Marilda Iamamoto e Raul de Carvalho, *Relações Sociais e Serviço Social*. A limitação

no acesso à leitura é um forte obstáculo ao desenvolvimento da capacidade analítica e formulativa, de modo que os materiais didáticos nesses cursos não preparam o profissional, conforme o perfil do egresso estabelecido nas Diretrizes Curriculares da ABEPSS.

Estamos vivendo um momento de avanço sem medida da profunda e agressiva política neoliberal, que identifica o mercado como portador de racionalidade sócio-política e principal promotor do bem-estar e qualifica a universidade como "universidade operacional", nos termos apontados por Marilena Chauí (2000). O resultado é uma crescente fragilização das funções precípuas da instituição universitária: a preservação e a transmissão do patrimônio científico e cultural acumulado, a produção de novos conhecimentos e tecnologias, a criação artística e cultural, contribuindo para a crítica e renovação da vida cultural, o que não pode ser reduzido a uma lógica contábil e quantitativa e representa uma perda crescente de qualidade.

Da mesma forma como avaliamos coletivamente os cursos seqüenciais em 1999 (*Revista Temporalis* 1), é no horizonte de uma "universidade de resultados e de serviços" que se situa a proposta dos cursos de graduação a distância e a reestruturação dos cursos de graduação presencial.

Tais questões são cruciais na construção de estratégias de enfrentamento, merecem aprofundamento sistemático e contínuo por parte de toda sociedade, especialmente dos segmentos que acreditam e defendem a educação pública, laica e de qualidade para todos, como uma condição fundamental para garantia dos direitos do trabalho e emprego.

É nesse sentido que a realidade exige respostas e estratégias de enfrentamento ousadas e capazes de atingir o centro da questão. Não podemos errar o foco de nossas lutas e estratégias, pois elas não podem se restringir nem se conformar a atuar nas manifestações fenomênicas, e sim direcionar toda nossa energia e capacidade de luta para o centro, para a origem da questão. Historicamente, notadamente nas últimas quatro décadas, essa tem sido nossa busca maior no âmbito do Serviço Social brasileiro: apreender as determinações mais profundas postas pelo sistema do capital que incidem e conformam a vida cotidiana. Sabemos que quem acerta na análise tende a acertar na ação, como sempre nos lembra o professor Jose Paulo Netto. Por isso, não podemos cair no "canto da sereia", nem nos rendermos a análises pragmáticas, que possam resultar em estratégias também pragmáticas, que não têm potencialidade para enfrentar a essência da questão e incorrem no risco de flexibilizar os princípios do nosso projeto ético-político.

Precisamos, mais do que nunca, reafirmar e ter os princípios do nosso projeto ético político como balizadores das nossas ações e estratégias. Não devemos abrir mão de construir estratégias coletivas que nos unifiquem para enfrentar essa nova ofensiva. Nessa perspectiva, problematizaremos a seguir uma das estratégias que vem sendo apontada como mecanismo para tentar garantir a qualidade no exercício profissional: *o exame de proficiência*. Essa estratégia não deve ser mitificada como solução capaz de frear a proliferação dos cursos de graduação a distância, que flexibilizam, aligeiram e fragilizam a formação. Nesse sentido, o objetivo aqui é chamar atenção para sua insuficiência no enfrentamento daquela que é nossa principal questão: as mudanças estruturais no processo de formação e suas implicações para o exercício profissional.

2. A (In) Suficiência do Exame de Proficiência

Vem surgindo uma tendência, no âmbito de alguns conselhos profissionais e no próprio Serviço Social, de se reportar ao exame de proficiência, ou exame de suficiência, nos moldes do exame da Ordem dos Advogados (OAB), como uma estratégia que deveria ser assumida pelos Conselhos Federais das Profissões Regulamentadas e, especificamente, pelo Conjunto CFESS/CRESS.

Os defensores do exame de proficiência entendem que ele pode ser uma estratégia de regulação por parte dos Conselhos Profissionais, para enfrentar (ou frear) o crescimento acelerado dos cursos de graduação presenciais e a distância, bem como a "inundação" do mercado de trabalho por profissionais com baixa qualificação na formação e, em decorrência, com duvidosa competência para o exercício profissional (ARAÚJO, 2004).

No âmbito do Serviço Social parece não haver divergências quanto à análise crítica da dimensão e do significado dessa avassaladora onda neoliberal de (des) regulamentação, que recria formas sempre atualizadas de intensificação da acumulação do capital. Há, contudo, divergências e polêmicas quanto à possibilidade de o exame de proficiência constituir uma importante estratégia de enfrentamento desse agressivo e acelerado processo que invade a formação e a transforma em usina de titulação, que invade o mercado de trabalho e o transforma em espaço reiterativo de exploração do trabalho e do trabalhador, em sua face mais destrutiva.

A fim de contribuir para o debate, balizados pelas reflexões acumuladas no âmbito do Conjunto CFESS/CRESS, mas também nos debates no âmbito da ABEPSS e na militância no movimento docente, apresentamos algumas reflexões sobre o sentido e também sobre a insuficiência e incapacidade do exame de proficiência para enfrentar esse brutal fenômeno.

2.1. Condições Legais para Instituição do Exame e Debate no Âmbito dos Conselhos de Profissões Regulamentadas

Do ponto de vista legal, o exame de proficiência só pode adquirir obrigatoriedade e legalidade se estiver previsto em lei federal. No caso da OAB, ele está assegurado na lei que regulamenta o Estatuto da Advocacia e a OAB. A instituição de exame de proficiência, por meio de resolução pelos Conselhos de Veterinária, Contabilidade, Administração e COFECI (Corretores de Imóveis), foi contestada judicialmente, considerada inconstitucional e suspensa. O CFC apresentou projeto de lei ao Congresso, que foi aprovado na Câmara dos Deputados, mas foi vetado integralmente pela Presidência da República em 15 de dezembro de 2005.

Hoje, existem cinco PLs em tramitação na Câmara, com os seguintes objetivos; dois acabam com a exigência do exame de Ordem para Advogados (PLs 5801/05 e 7553/06), por considerá-lo inconstitucional; um estabelece a realização de estágio no Ministério Público como alternativa ao exame da ordem (PL 6470/06); um torna o exame da ordem obrigatório para todos os bacharéis em direito (PL 5054/04); e um propõe instituição de exame de proficiência para os corretores de imóveis (PL 5301/05), mas teve parecer contrário do deputado relator.

Foi realizada audiência pública na Câmara dos Deputados no dia 21 de junho de 2007 para debater a possibilidade de apresentar um PL instituindo o exame

obrigatório para todas as profissões regulamentadas. Estavam na mesa os Conselhos de Contabilidade (CFC), Medicina (CFM), Engenharia e Arquitetura (CONFEA) e a OAB. Manifestaram-se favoráveis à apresentação de um PL para instituir exame obrigatório para todas as profissões: CFC e OAB. Fizeram questionamentos e manifestaram posições contrárias ou em processo de debate: Confea (apresentou várias questões e indicou que estão em processo de debate com tendências contrárias no âmbito do Conselho) e CFM (ainda não tem posição fechada, informou que no segundo semestre realizarão um fórum específico para esse debate juntamente com a Associação Médica Brasileira e a Federação Nacional dos Médicos). O presidente do CFM afirmou que o exame avalia apenas conteúdo e não é capaz de avaliar outros elementos do processo educacional, como a formação de habilidades e a postura ética. Diz que o CFM está investindo na certificação de especialidades com renovação dos títulos de especialistas a cada cinco anos. Estavam presentes apenas quatro parlamentares na audiência, além do presidente da mesa, que manifestaram a necessidade do aprofundamento dos debates, inclusive com a presença da UNE, diante das polêmicas evidentes.

No âmbito do Conselhão (Fórum que reúne os Conselhos Federais de Profissões Regulamentadas) não houve consenso quanto à instituição de uma lei geral para todos os Conselhos, e na reunião do dia 21 de junho de 2007 ficou decidido que o Conselhão organizará um seminário ainda em 2007 para aprofundar os debates.

O CFESS enviou correspondência a todos os Conselhos Federais solicitando indicação do estado dos debates em seu âmbito. A posição dos Conselhos Federais que responderam formalmente ao CFESS foi:

1. *Favoráveis*: CF Administração, COFECI (corretores de imóveis), CF Contabilidade e CF Veterinária

2. *Contrários*: CF Biologia e CF Psicologia

3. *Em discussão*: CF Economia, CONFEF (Educação Física), CF Biblioteconomia, CF Medicina.

Tais elementos nos indicam que, do ponto de vista legal, o CFESS não pode instituir um exame obrigatório por meio de resolução. A perspectiva de alteração da nossa Lei de Regulamentação (Lei 8662/93) para uma possível inclusão do exame de proficiência é uma perspectiva sombria nesses tempos de desregulamentação, pois a abertura de um processo legislativo de revisão da Lei pode ter resultados e conseqüências imprevisíveis. Do ponto de vista da análise dos projetos de lei em tramitação no legislativo, está claro que não há uma posição favorável à aprovação de leis específicas para instituição no âmbito de algumas profissões, o que se constata com o veto presidencial ao PL do CFC e com a análise dos argumentos constantes nos PLs em tramitação.

Também não podemos deixar de considerar nesse debate as dificuldades operacionais e práticas na realização do exame. A título de exemplo, o CFC gastou R$ 2.538.040,45 durante o período de 2002 a 2004 na realização do exame (em torno de R$ 840.000,00/ano). Não temos os dados de dispêndio da OAB, mas sabemos que sua realização ocorre três vezes ao ano e o valor da inscrição varia entre R$ 150,00 a R$ 240,00, dependendo do Estado em que se realiza. Aqui também

cabe chamar a atenção para o custo financeiro e operacional de sua realização pelo Conjunto CFESS/CRESS. Por força da legislação, o exame deve ser auto-sustentável, de modo que o valor de inscrição deve ser suficiente para pagar seu custo. A realização do exame pode, nesse sentido, provocar um ponto de tensão entre os CRESS e os profissionais, que, recém-formados, não têm condições de arcar com os custos do exame.

Mas, para além dos argumentos legais e jurídicos, devemos aprofundar o debate teórico e político sobre o significado do exame de proficiência no âmbito do Serviço Social.

2.2. Projeto Ético-político, Qualificação da Formação e do Exercício Profissional: Significado e Possibilidade do Exame de Proficiência

A perspectiva de desregulamentação ampla das relações sociais e econômicas apontada anteriormente atinge diretamente a espinha dorsal do ensino superior e o exercício profissional. Fundado na flexibilização dos processos de formação e de exercício profissional, o conjunto de medidas, como mestrados profissionalizantes, substituição dos currículos mínimos por diretrizes curriculares, cursos seqüenciais, cursos de graduação a distância, REUNI, impacta diretamente na concepção de profissão e de profissional que se quer formar.

O fortalecimento do projeto ético-político que norteia a formação e o trabalho profissional do assistente social, comprometido com as necessidades e os direitos sociais dos usuários dos seus serviços, exige que se preserve uma formação acadêmica-profissional abrangente, densa e consistente. Tal requerimento vai de encontro a cursos ligeiros e imediatistas, tendentes a estabelecer um divórcio entre o pensar e o fazer.

A defesa do projeto ético-político do Serviço Social requer lutar contra as investidas que submetem a formação e o exercício profissionais aos ditames do mercado, pois tal sujeição compromete o teor crítico indispensável à análise da realidade e à formulação de propostas de trabalho autônoma e crítica. Nossa perspectiva, inclusive efetivada por meio de pesquisas sobre as tendências do mercado de trabalho na área de Serviço Social, foi de apreender essas tendências, refleti-las de modo crítico e preservar o distanciamento estratégico entre formação profissional e mercado de trabalho como condição de possibilidade para afirmar um projeto de formação profissional abrangente, de caráter generalista e crítico da sociabilidade vigente, em detrimento do atendimento imediato e pragmático das exigências do mercado de trabalho.

No que se refere à formação do profissional assistente social, as diretrizes curriculares construídas coletivamente pela categoria indicam um perfil de profissional – bacharel em Serviço Social – dotado de formação intelectual e cultural generalista crítica, competente em sua área de desempenho e comprometido com os valores e princípios norteadores do Código de Ética do Assistente Social. Os cursos de graduação a distância, por sua vez, não asseguram os requisitos básicos para formação de qualidade, e a reestruturação prevista com o REUNI propõe formação genérica, com a emissão de diploma em três níveis: bacharelado geral, bacharelado interdisciplinar e bacharelado específico (apenas aqueles que chegarem

à última etapa receberão diplomas de bacharelado das profissões regulamentadas), após um ou dois anos de formação específica, conforme apontado anteriormente.

As primeiras etapas, com especializações em campos de saber (bacharelado geral e bacharelado interdisciplinar), emitirão diplomas de nível superior, não equivalentes à graduação. Não formam, portanto, assistentes sociais, mas criam a possibilidade de formação generalista, de curta duração, de técnicos que não precisarão registrar seus diplomas em nenhum conselho, mas que poderão atuar na área de conhecimento do Serviço Social, desvinculados de qualquer projeto de profissão e de um projeto de transformação societária (nesse sentido, essas etapas se assemelham aos cursos seqüenciais).

Diante dessa possibilidade, devemos refletir:

– Qual será o impacto desse tipo de certificado para a formação específica de assistente social (que será restrita a um ou dois anos)?

– Em que medida essa formação pode esvaziar e/ou provocar reorganização dos cursos de graduação em serviço social numa direção que se contraponha ao projeto ético-político profissional?

No que se refere ao exercício profissional, uma vez que as etapas de bacharelado geral e interdisciplinar emitem diplomas de nível superior, algumas indagações se colocam:

– Até que ponto, em um contexto econômico recessivo de redução de custos, de enxugamento do quadro de pessoal das empresas e do setor público, o espaço ocupacional do assistente social pode ser saturado por técnicos de menor custo, já que formados em menor tempo e com direcionamento para áreas do mercado mais competitivas?

– Os diplomas de formação genérica poderão habilitar automaticamente estes técnicos ao exercício profissional em áreas que hoje exigem o diploma de formação específica, mas cuja contratação se dá por meio do que chamamos de cargo genérico, como técnico social, gestor de políticas, entre outros?

– Qual será o futuro das profissões regulamentadas nesse contexto de formação?

– Como a formação específica de um ou dois anos poderá assegurar os conteúdos das diretrizes curriculares?

– Em que medida os diplomados em bacharelados específicos terão obrigatoriamente de se registrar nos Conselhos, como ocorre hoje com os graduados em serviço social?

– Nos casos de bacharelados gerais e interdisciplinares, a quem caberá fazer o registro, autorizar e fiscalizar o exercício profissional?

– Quais serão os parâmetros e critérios para a habilitação dos técnicos de formação específica?

Entendemos que o Exame de Proficiência não pode ser debatido desvinculado dessas questões, pois o que está em curso é a possibilidade de completa reorganização da divisão social e técnica do trabalho.

Essas indagações devem ser objeto de mobilização e discussão conjunta aprofundada das entidades nacionais – ABEPSS, CFESS e ENESSO –, com vistas a buscar respostas coletivas e assegurar direção política e posicionamento firme e seguro

das entidades, pois está evidente que a precarização e a reorganização da formação impactam diretamente no exercício profissional e na própria concepção de formação profissional inscrita nas diretrizes curriculares.

Apesar da evidente e necessária relação entre formação e exercício profissional, também não podemos deixar de assegurar as particularidades e especificidades de cada uma dessas dimensões. Assim, nesse debate, cabe considerar: a quem compete assegurar a qualidade na formação? A quem cabe regular a qualificação da formação profissional? Em que medida o exame de proficiência pode assegurar a tão almejada qualificação da formação? Quais os efeitos do Exame de Proficiência para a formação e para o trabalho profissional? Cabe aos Conselhos Profissionais realizar um exame para avaliar a formação profissional e credenciar o profissional para o acesso ao mercado de trabalho? Essas são algumas questões presentes no debate sobre o Exame de Proficiência e que não podemos deixar de abordar.

Do ponto de vista da função regulatória e social dos Conselhos, a Lei de Regulamentação da Profissão (Lei 882/1993), em seu artigo 7º, estabelece que o CFESS e os CRESS têm o objetivo básico de "disciplinar e defender o exercício da profissão de assistente social em todo o território nacional"; o artigo 8º, inciso I, estabelece que o CFESS, na qualidade de órgão normativo de grau superior, tem a competência de "orientar, disciplinar, normatizar, fiscalizar e defender o *exercício da profissão* de assistente social, em conjunto com os CRESS".

A Política Nacional de Fiscalização (PNF), revista recentemente pelo Conjunto CFESS/CRESS (Plenária de abril de 2007) e que será aprovada no Encontro Nacional CFESS/CRESS de setembro de 2007, em consonância com a Lei de Regulamentação e com os princípios e valores do Código de Ética Profissional, reafirmou o caráter preventivo da fiscalização, na perspectiva de assegurar as condições adequadas e necessárias ao trabalho profissional e à qualidade dos serviços prestados aos usuários, sem desconsiderar a função precípua do Conjunto CFESS/CRESS, mas igualmente sem sobrevalorizar o caráter punitivo da fiscalização.

A PNF tem atribuído ao Conjunto CFESS/CRESS um papel social muito mais amplo que a regulação corporativa da profissão. Temos investido fortemente em estratégias de defesa da ampliação e universalização dos direitos e das políticas públicas, da socialização da política, por meio do fortalecimento dos movimentos sociais e da participação em espaços estratégicos de democracia participativa. A atuação do Conjunto CFESS/CRESS junto aos profissionais tem a perspectiva de buscar sua adesão para assegurar a hegemonia do projeto ético-político e para reafirmar o papel social do Conjunto como organização política, e não meramente fiscalizatória. Em que medida a instituição do exame não provocaria mudanças nessa relação entre o Conjunto e os profissionais, incitando a cisão e levando a reações de animosidade?

Apesar da natureza jurídica do CFESS como autarquia pública, temos nos colocado historicamente no campo da articulação com forças da sociedade civil comprometidas com a transformação do Estado e da sociedade. É nessa condição que disputamos espaços no âmbito dos Conselhos de Gestão das Políticas Sociais no campo da sociedade civil, e não como representação governamental, conforme

reafirmamos no CFESS Manifesta, publicado em 2005 por ocasião das Conferências Nacionais (CFESS, 2005).

A qualificação do exercício profissional não depende exclusivamente do profissional. Seria reducionismo considerar que a responsabilidade pelo exercício competente e qualificado do trabalho depende exclusivamente da apreensão de conhecimento pelos trabalhadores. Aliás, essa é perspectiva das elites burguesas, que querem responsabilizar o trabalhador e desresponsabilizar os empregadores dos riscos postos pela acumulação capitalista.

Não temos dúvida do caráter classista e desigual da formação no capitalismo. Sabemos que o sistema de ensino instrumentaliza a concentração de renda nas sociedades capitalistas, favorece as elites e cria, já na sua origem, fragmentação e estratificação dos trabalhadores para uma inserção desigual no mercado de trabalho cada vez mais competitivo, que reduz as possibilidades de empregos e provoca o desemprego dos trabalhadores menos qualificados. O vestibular, as formas de ingresso e os critérios de permanência nas universidades públicas e privadas já se constituem em fortes mecanismos de seleção fortemente criticados pelo movimento docente (ANDES, 2007) e do que vem sendo chamado de "credencialismo ou teoria do filtro" (ARAÚJO, 2004).[4] A proposta de Universidade Nova e o ensino de graduação a distância já seguem essa tendência de ampliar a massificação do ensino superior com expansão de vagas nas chamadas formações genéricas e estabelecimento de filtros e processos seletivos mais rígidos para a formação específica, cuja qualidade é questionável, considerando o tempo que será destinado a ela, de apenas um ou dois anos.

A expansão acelerada de vagas, que massifica o ensino superior, não está preocupada com a qualificação dos egressos, mas sim com seu "despejo" em um mercado competitivo para que entre na disputa por vagas de trabalho que se tornarão cada vez mais acirradas e de menor custo para o capital. O exame de proficiência ou suficiência, nesse contexto, reforça o credencialismo e assume a forma perversa de mais uma "credencial e/ou mecanismo de concentração de oportunidades profissionais e de renda" (ARAÚJO, 2004).

Mais que qualificar o exercício profissional, ou provocar uma melhoria na formação, o exame de proficiência acaba encobrindo o real problema que devemos enfrentar, que é luta pela qualificação da formação e a garantia de condições para o exercício do trabalho com competência e qualidade.

Na perspectiva das diretrizes curriculares da ABEPSS, a formação deve garantir as competências teóricas, éticas e técnicas. Sabemos que os conteúdos da formação profissional devem abordar dimensões complexas e diversificadas. Entendemos que a qualidade do exercício profissional passa pela apropriação dessas diferentes dimensões pelo profissional, que só poderá exercê-las no cotidiano se lhe forem asseguradas as condições adequadas para o exercício do trabalho. Nesse sentido, um exame de proficiência pode, no máximo, avaliar parcialmente os conteúdos apreendidos durante o período de permanência na formação universitária regular. Um exame dessa natureza não tem possibilidade de avaliar todas as dimensões ine-

[4] Cf. Vinícius Carvalho de Araújo. A (in) Suficiência do Exame". In: Revista *Espaço Acadêmico*, n. 39, agosto de 2004. Disponível em http://www.espacoacademico.com.br. Acesso em 21/6/2007.

rentes ao exercício profissional, sobretudo as habilidades técnicas desenvolvidas no cotidiano e o compromisso e o comportamento ético. Também não consegue avaliar se as condições necessárias ao exercício do trabalho estão asseguradas. Concretamente, com a recente publicação pelo CFESS da Resolução 493/2006, que "dispõe sobre as condições éticas e técnicas do exercício profissional do assistente social", constatamos, pelos depoimentos de vários assistentes sociais, o quanto esta resolução tem-se constituído num instrumento para fortalecer a luta política pela garantia de condições de trabalho adequadas às exigências de nosso projeto profissional.

Desse modo, o exame de proficiência, ao se tornar um pré-requisito para o exercício do trabalho, considera apenas uma dimensão do conhecimento, qual seja, a apreensão, pelo trabalhador, dos conteúdos assimilados nos anos universitários. Nesse sentido, responsabiliza o profissional pela apreensão dos conteúdos e desresponsabiliza todo o conjunto de condições necessárias à formação e ao exercício do trabalho com qualidade, como a garantia de conteúdos e condições para uma formação competente e crítica pelas instituições universitárias, e a garantia de condições necessárias ao exercício do trabalho com qualidade teórica, técnica e ética, pelas instituições empregadoras. Além disso, o exame pode aferir um conhecimento num determinado momento, e logo se torna defasado, se considerarmos a necessidade constante de aprimoramento profissional, na perspectiva de acompanhar a dinamicidade das demandas postas pela realidade. Nesse sentido, o exame não é uma garantia de qualidade do exercício profissional.

O Exame de Proficiência, assim, individualiza o problema da formação precarizada, age sobre seus efeitos, e não em sua origem e determinação. A forma mais adequada para garantir o preparo dos profissionais é assegurar qualidade em sua origem, ou seja, na formação, manter uma permanente e contínua política de atualização e capacitação profissional, e lutar para assegurar as condições institucionais necessárias a concretização do trabalho, como direitos trabalhistas e condições éticas e técnicas de trabalho.

Em geral, quem defende o exame de proficiência considera que a avaliação individual pós-curso leva os cursos a se qualificarem. Já temos muitas indicações – com o provão, o ENADE e o exame da OAB – de que não ocorreu essa melhoria na formação. Ao contrário, esses exames têm acirrado a competitividade e a livre concorrência, provocado o ranqueamento de cursos e instituições, favorecido a proliferação de cursos preparatórios para os exames e responsabilizado individualmente os profissionais pela ausência de qualidade no ensino e pela omissão do Estado na sua avaliação e acompanhamento. Se esses exames tivessem provocado progresso na formação universitária, não teriam proliferado os cursinhos paralelos, que só fortalecem o mercado e geram lucros a seus proprietários, sendo que muitos estão ligados às próprias faculdades privadas. Acaba sendo um bom negócio manter uma formação precarizada, pois provoca duplo ganho: na mensalidade dos cursos de formação universitária e nas mensalidades dos cursinhos preparatórios para os exames.

Os exames de proficiência instituem uma forma de regulação do mercado pelo mercado, não impactam na mudança da oferta e da qualificação do ensino su-

perior, desresponsabilizam o Estado e a União de sua função regulatória e fiscalizadora e não provocam mudanças significativas na formação superior. No limite, ao assumir o papel de regulador da qualidade da formação, o exame acaba contribuindo para a permanência de cursos ruins e sem a devida qualificação, pois fortalece a perspectiva de que cabe ao próprio egresso investir na sua capacidade para ser aprovado no exame e assegurar a capacitação necessária para ingressar no mercado de trabalho.

O exame, em vez de incidir positivamente na melhoria dos cursos, acaba atribuindo um caráter meramente credencial ao diploma, o que só privilegia uma elite profissional já beneficiada pela estrutura de desigualdades socioeconômicas. A sua realização fortalece a política atual de descaracterização da Universidade como espaço autônomo de construção de conhecimento, de saber crítico e de pesquisa, e estimula a formação meramente instrumentalizadora, preparatória para o mercado. O diploma, resultado de anos de estudo, passa a ter o sentido de um certificado que deverá ser validado por um exame, tópico, que parcializa a apreensão do conhecimento e que jamais conseguirá apreender a dimensão de totalidade da formação universitária.

Mesmo no caso do direito, em que a OAB emite parecer sobre a abertura de cursos, o exame não conseguiu impactar na melhoria da formação nem frear a emissão de diplomas. Conforme apontou o presidente da OAB na audiência pública realizada recentemente, hoje existem no Brasil 1.049 instituições de ensino que oferecem o curso de Direito, sendo que cinco grupos empresariais privados controlam entre quinhentos a seiscentos desses cursos; informou que existem cursos de péssima qualidade e um índice de reprovação de 80 a 100% dos seus egressos no exame da Ordem. Afirmou textualmente que, "se melhorasse o ensino jurídico no país, não haveria necessidade de exame da ordem", mas reafirmou a tese de que o exame tem a função de selecionar os profissionais para o mercado diante dessa avalanche de cursos. Desse modo, o exame não tem impacto na melhoria da formação, mas constitui, efetivamente, um processo seletivo para ingresso no mercado de trabalho.

O exame de proficiência atribui aos Conselhos a responsabilidade de "controle de qualidade" da formação adquirida na formação acadêmica, o que vem sendo questionado legalmente. Juristas já se manifestaram com diferentes entendimentos sobre o papel dos Conselhos profissionais, questionando, inclusive, o exame da OAB, e entendendo que "o Conselho nasce da lei exclusivamente para fiscalizar o exercício de profissão liberal regulamentada, principalmente no que tange à questão da ética, não tendo, desse modo, poderes para estabelecer limitações ao direito constitucional do livre exercício profissional" (Silva, 2001).[5]

Diversas interpretações legislativas e jurídicas enfatizam que a qualificação profissional ou qualificação para o trabalho é atributo da educação, por meio das instituições de ensino (LDB, artigo 2); ressaltam que é competência privativa da União legislar sobre condições para o exercício do trabalho (CF, artigo 22, XVI); defendem que exames de proficiência ferem o direito social ao trabalho assegurado

[5] Cf. Kleber Moreira da Silva. "Inconstitucionalidade do Exame de Suficiência Instituído pelo Conselho Federal de Contabilidade". Agosto de 2001. Disponível em http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?=id2382. Acesso em 21/6/2007.

no artigo 6º da Constituição Federal; e outros ainda preconizam que exames de proficiência constituem defesas corporativas e reserva de mercado de trabalho.

Mas, para além de questões jurídico-normativas, o que deve balizar nossa reflexão é a consolidação do Projeto Ético-político e da Política Nacional de Fiscalização. Mais do que focalizar a busca da qualidade na realização de um exame individual e pontual, é preciso investir na busca de garantia e defesa do exercício profissional em todas suas dimensões articuladas: reforçar a PNF, investir no estabelecimento de normativas internas, a exemplo da Resolução 493/2006 já em vigor, sobre condições técnicas e éticas, e outras que estão sendo elaboradas como regulamentação da supervisão direta de estágio e sigilo profissional, estabelecer planos permanentes de atualização e capacitação profissional, investir na consolidação das lutas pela garantia das condições necessárias e adequadas ao exercício profissional e fazer uso intenso dos requisitos estabelecidos no Código de Ética para construir uma profissão competente e crítica e lutar pela melhoria na qualidade da formação.

Não podemos perder de vista que as atribuições precípuas do Conjunto CFESS/CRESS consistem na fiscalização do exercício profissional com a perspectiva de garantir a qualidade de atendimentos aos usuários/cidadãos e lutar por condições adequadas de trabalho para os assistentes sociais, e não transferir ao trabalhador a responsabilidade pela ausência de formação adequada, que deve ser assegurada legal e legitimamente pelo Estado.

3. Assegurar a Unidade na Luta: Necessidade Estratégica para Consolidar o Projeto Ético-político Profissional

A compreensão aprofundada das complexas e avassaladoras ofensivas que se descortinam no horizonte da contra-reforma do ensino e das políticas públicas no Brasil constitui estratégia fundamental para orientar uma ação segura no enfrentamento crítico por parte das entidades da categoria. O momento é extremamente regressivo e destrutivo e precisamos garantir a *unidade na luta*. Foi essa unidade que permitiu a construção coletiva do projeto ético-político nas décadas de 1980 e 1990 (NETTO, 2000).

É preciso acertar o foco das nossas lutas diante da produção destrutiva do capital, que mercantiliza todas as dimensões da vida social, que investe na eliminação do coletivo orientado pela perspectiva emancipatória, que flexibiliza princípios, desfaz convicções e se apropria de bandeiras históricas dos movimentos sociais, submetendo-as ao controle e à direção ideológica, conforme seus interesses econômicos e de formação de subjetividades resignadas e/ou com capacidade de aderir ativamente ao mundo do capital.

É fundamental resistir e avançar na articulação com as entidades nacionais da categoria – ABEPSS e ENESSO –, nossas parceiras estratégicas e com movimentos sociais combativos, que se situam na defesa dos trabalhadores, de seus direitos e necessidades. O foco da luta não pode ser o trabalhador já espoliado, que sofre as investidas mercantilistas de uma formação precarizada e sem qualidade. O foco da luta neste momento também não pode fortalecer iniciativas endógenas ao Serviço Social. O foco coletivo da luta deve cobrar e lutar para que o Estado/MEC assuma

seu dever e responsabilidade de garantir o direito à educação com qualidade para todos/as. Nossa luta deve reafirmar os princípios do nosso Código de Ética Profissional, entre os quais destacamos:

– autonomia, emancipação e plena expansão dos indivíduos;

– defesa intransigente dos direitos humanos;

– ampliação e consolidação da cidadania;

– posicionamento em favor da eqüidade e justiça social, que assegure universalidade de acesso aos bens e serviços relativos aos programas e às políticas sociais, bem como sua gestão democrática;

– empenho na eliminação de todas as formas de preconceito, incentivando o respeito à diversidade, à participação de grupos socialmente discriminados e à discussão das diferenças;

– compromisso com a qualidade dos serviços prestados à população e com o aprimoramento intelectual, na perspectiva da competência profisional.

O Conjunto CFESS/CRESS, bem como a ABEPSS e a ENESSO, tem uma responsabilidade enorme na consolidação desse precioso projeto, que não se esgota no projeto profissional, mas se vincula a um projeto de construção de uma nova ordem societária, sem nenhum tipo de exploração ou formas de opressão.

BIBLIOGRAFIA

ABEPSS. *Revista Temporalis* 1. Brasília, 1999.

ANDES. "As Novas Faces da Reforma Universitária do Governo Lula e os Impactos do PDE sobre Educação Superior". Contribuição do GTPE/ANDES-SN, mimeo, s/d.

ANDES. "Em Defesa da Educação Pública: Construir Unidade, Resistir e Avançar na Luta". Brasília, 30 de abril de 2007, mimeo.

ANDES. REUNI, "Universidade Nova e o 'professor equivalente'". Brasília, 10 de maio de 2007. mimeo.

ANDES. "Universidade Nova: a Face Oculta da Contra-reforma Universitária". Brasília, março de 2007. Disponível em http://www.andes.org.br/. Acesso em 4 de abril de 2007.

ANDES. "Universidade Nova: a Face Oculta da Contra-reforma Universitária". Brasília, março de 2007. Disponível em http://www.andes.org.br/. Acesso em 21 de jun, 2007.

ARAÚJO, Vinícius Carvalho. "A (in) Suficiência do Exame". In Revista *Espaço Acadêmico*, n. 39, agosto de 2004. Disponível em http://www.espacoacademico.com.br. Acesso em 21de jun, 2007.

BEHRING, Elaine. Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos. São Paulo: Cortez Editora, 2003.
BOSCHETTI, Ivanete. *A reforma do Ensino Superior e as Implicações para a Formação do Assistente Social*. Revista *Temporalis* 1. ABEPSS, Brasília, 1999.
BRASIL. Decreto n. 6096, de 24 de abril de 2007. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI. Publicado no DOU n. 79, de 25 de abril de 2007.
CFP. Conselho Federal de Psicologia. "Manifestação Contrária ao Exame de Proficiência". Brasília, s/d.
CHAUI, Marilena. "A Universidade Operacional", *Jornal Folha de São Paulo*, 9/5/1999. "Caderno Mais", pp. 5-3.
Silva, Kleber Moreira da. "Inconstitucionalidade do Exame de Suficiência Instituído pelo Conselho Federal de Contabilidade". Agosto de 2001. Disponível em http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?=id2382. Acesso em 21/6/2007.
UnB. "Proposta de reestruturação da arquitetura acadêmica da Universidade de Brasília". UnB, Brasília, março de 2007. Disponível em: http://www.unb.br/. Acesso em 23/3/2007.
Vieira, Ruy Carlos de Camargo. "Exame de Ordem". Texto apresentado ao CONFEA/CREA, Brasília, s/d, mimeo.