



REFORMA UNIVERSITÁRIA NO BRASIL: UMA ANÁLISE DOS DOCUMENTOS OFICIAIS E DA PRODUÇÃO CIENTÍFICA SOBRE O REUNI - PROGRAMA DE APOIO A PLANOS DE REESTRUTURAÇÃO E EXPANSÃO DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS

**RICARDO GANDINI LUGÃO
LUIZ ANTÔNIO ABRANTES
ANTÔNIO CARLOS BRUNOZI JÚNIOR
FERNANDA CRISTINA DA SILVA
ALISSON PENNA DE SOUZA**

Resumo: Este estudo tem como objetivo analisar os aspectos relevantes e pertinentes ao Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI, que vêm sendo discutidos em documentos oficiais e artigos científicos durante o período de 2007 a 2010. Para tanto, pesquisou-se documentos disponíveis em sites governamentais, tais como do Planalto, da Presidência, do Ministério da Educação e artigos científicos encontrados em diferentes sites de busca, tais como: Scielo, Google Acadêmico e Domínio Público. Ademais, também foram pesquisadas revistas da área de Administração e de Educação, como: Revista Lua Nova, RAE, RAC, entre outras. Os documentos oficiais proporcionaram a contextualização das reformas da educação superior, principalmente no que se refere ao REUNI. Em relação às produções científicas, o estudo mostra certa desconfiança por parte dos pesquisadores em relação ao REUNI, em virtude da dificuldade relacionada ao financiamento da estrutura operacional e administrativa nas universidades em detrimento da manutenção da qualidade de ensino e da pesquisa e dos serviços de extensão; bem como a insuficiência de trabalhos científicos sobre o tema devido à sua recente implantação.

Palavras-chave: REUNI; gestão universitária; expansão universitária; universidades públicas.

1. Introdução

O índice de matrículas no ensino superior, ao longo dos últimos dez anos, aumentou 134%, principalmente pela participação das instituições privadas que, em 2003, respondiam por aproximadamente 70,8% das matrículas. Apesar dessa significativa expansão, o ensino superior, no Brasil, ainda representa um desafio. O acesso às instituições públicas ainda deve ser ampliado para incluir uma proporção maior dos jovens com idades entre 18 e 24 anos, principalmente os provenientes das camadas mais baixas da população (UNESCO, 2009).

Para aumentar o número de matrículas, o Governo Federal planejou a expansão das Instituições Federais de Ensino Superior – IFES – criando condições para a ampliação do acesso e permanência na educação superior, no nível de graduação, para o aumento da qualidade dos cursos e pelo melhor aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos existentes nas universidades federais, respeitadas as características particulares de cada instituição e estimulada a diversidade do sistema de ensino superior (DECRETO Nº 6.096/2007).

Neste contexto, através do Decreto nº 6.096/2007, foi criado o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI. Este programa tem como meta global a elevação gradual da taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais de setenta e dois para noventa por cento e da relação de alunos de graduação em cursos presenciais por professor de dez para dezoito, ao final de cinco anos, a contar do início de cada plano das Universidades Federais (DECRETO Nº 6.096/2007).

O REUNI passa a ser a grande política do Governo Federal para o ensino superior no país, traduzido num programa de ampla dimensão e ao mesmo tempo acadêmico, político e

estratégico. Considerando o conjunto de normas vigentes e metas pactuadas, há de se esperar impactos sobre a dinâmica das Instituições, sua filosofia de trabalho, na missão proposta, nas diretrizes pedagógicas e na estrutura organizacional.

Porém, outro cenário se faz presente. Em contraposição com o processo de expansão, essas Instituições, a partir de meados de 1990, depararam com o contingenciamento e redução de seu financiamento, pela redução gradual de seu corpo docente e técnico-administrativo, pela não reposição de vagas de aposentadorias ou exonerações dos servidores, pelo aumento de vagas e matrículas nos cursos sem os recursos materiais, operacionais e humanos necessários (LÉDA; MANCEBO, 2009; LIMA; AZEVEDO; CATANI, 2008).

Cabe destacar que o crescimento da demanda na oferta das disciplinas dos cursos de graduação e de pós-graduação, o aumento do número de alunos fora do âmbito do programa REUNI, e conseqüente ampliação da infraestrutura em detrimento da redução do número de servidores e da impossibilidade de reposição de parte das vagas de servidores técnico-administrativos e docentes, remete as Instituições a um cenário incompatível com a nova realidade institucional, que pode comprometer o atendimento das novas demandas e do oferecimento de um ensino de qualidade (LÉDA; MANCEBO, 2009; LIMA; AZEVEDO; CATANI, 2008).

A política para o ensino superior deveria promover uma revolução administrativa, considerando a proposta de uma administração mais racional dos recursos e a utilização da capacidade ociosa, visando generalizar os cursos noturnos e aumentar as matrículas, sem despesas adicionais. Para isso, as universidades deveriam ter uma “efetiva autonomia”, mas que condicionasse o montante de verbas que viessem a receber à avaliação de desempenho. Nessa avaliação, seriam levados em conta, especialmente, o número de estudantes efetivamente formados, as pesquisas realizadas e os serviços prestados (CUNHA, 2003).

Portanto, os pesquisadores devem se atentar para a implantação do programa REUNI, investigando as mudanças que estão ocorrendo nas Universidades Federais, pois elas certamente produzirão impactos no ensino superior brasileiro.

Assim, diante do exposto, o presente estudo tem por objetivo identificar e descrever as aplicações relacionadas aos documentos oficiais e aos trabalhos acadêmicos do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI durante o período de 2007 a 2010.

2. Referencial Teórico

2.1. A Reforma Universitária no Brasil

Segundo Lima; Marques e Silva (2009) a conjuntura atual do Brasil resulta, em grande parte, da crise geral do capitalismo na década de 1970 (principalmente do Estado do bem-estar e do modelo fordista-taylorista de produção), da intensificação do movimento de internacionalização do capital (especialmente do capital financeiro), da implementação de um modo mais flexível de acumulação capitalista e da adoção das políticas neoliberais, que tratam o mercado como princípio fundador e auto-regulador da sociedade global competitiva.

De acordo com Catani e Oliveira (2002), nessa perspectiva de crise do sistema nacional, o objetivo da reforma do Estado e do sistema educativo no Brasil se tornou uma forma de reduzir a esfera pública e ampliar a esfera privada. Essa conjuntura desempenha, também, papel determinante no processo de redefinição da educação superior e, em especial, da universidade pública.

No caso das universidades federais, verifica-se uma série de políticas e processos que buscam ajustá-las ao programa de diversificação e diferenciação, incluindo a diminuição de recursos do governo federal para sua manutenção e, concomitantemente, implantação e

ampliação de novos mecanismos de controle. Embora já existisse um processo natural de heterogeneidade, há mecanismos históricos de convergência que proporcionam a unidade do sistema, como: indissociabilidade ensino-pesquisa-extensão, carreira única, autonomia universitária, avaliação institucional. Entretanto, pode-se observar que está em curso a intensificação de um processo de diversificação e diferenciação, que apresenta diferenças essenciais nas atividades, nos serviços, nos produtos e nas opções de solução para os problemas enfrentados (CATANI; OLIVEIRA, 2002).

A análise da reforma demonstra que a educação superior está em processo de reorganização e de ajustamento do atual sistema, decorrente, em grande parte, da reforma universitária de 1968 (Lei nº 5.540/68). Com isso, pretende-se alcançar, pelo menos, dois objetivos - o da diversificação e o de que cada instituição deverá repensar, redefinir seu caráter e sua vocação. Com a diversificação do sistema, ou seja, com a diferenciação das instituições e dos serviços que elas devem ofertar a diferentes clientes, objetiva-se reorientar o sistema em uma direção oposta à da reforma de 1968 no que se refere, especialmente, à estruturação de um modelo único que associa ensino-pesquisa-extensão. O modelo único tinha como princípio básico a indissociabilidade ensino-pesquisa-extensão, o que significava que as universidades deveriam institucionalizar a pesquisa e associá-la com o ensino e com os serviços de extensão (CATANI; OLIVEIRA, 2002).

Na reforma do governo Fernando Henrique Cardoso, entendeu-se que o modelo único havia se esgotado e seria incapaz de adaptar-se às novas condições da economia mundial, pois era inerte e inflexível às demandas, exigências e desafios atuais. Para aquele governo era necessário flexibilizar e diversificar a oferta de educação superior, de maneira que possibilitasse surgir outras estruturas institucionais e organizacionais e que as instituições existentes, em especial as universidades, pudessem repensar sua identidade e desenvolver competências mediante a associação com as demandas e exigências do regional, do local, do setor produtivo e do mercado de trabalho (BRASIL, MEC, 1996).

Segundo Chauí (2001), outro aspecto central dessa reforma representa a redefinição do relacionamento entre Estado e sistema de educação superior, particularmente, o federal. Por um lado, o Estado aumenta gradativamente sua função avaliadora e coordenadora do sistema, tornando-se essencialmente um Estado avaliador e gestor. Por outro, diminui a sua função de mantenedor das Instituições Federais de Ensino Superior, mas continua a pressioná-las, com o objetivo de racionalização dos gastos, de institucionalizar a avaliação da relação custo-benefício e de diversificação de suas fontes de financiamento, sobretudo, captando maior financiamento do setor privado.

Esses aspectos estão diretamente vinculados a outro, não menos importante: o da autonomia universitária, sem a qual não é possível a implementação do processo de diversificação e diferenciação, especialmente no âmbito das universidades federais, nos moldes formulados pelo governo. A autonomia, sem recursos contínuos para manter o sistema público de educação, contribuiria para que as instituições buscassem refletir sua missão, uma vez que, para o MEC, o sistema torna-se financeiramente inviável com o crescente aumento de custos. Por isso, “a autonomia cria uma oportunidade insubstituível para a correção dessas distorções, tornando as instituições financeiramente viáveis e socialmente produtivas” (BRASIL, MEC, 1996, p.48).

Para Cury (1997), a avaliação e a autonomia são a base dessa reforma. Na ótica governamental, as avaliações do rendimento acadêmico dos alunos, ao final dos cursos, e das instituições de educação superior devem indicar as mudanças que se fizerem necessárias. Enquanto que a autonomia tem por objetivo assegurar ampla flexibilidade, principalmente às universidades, com atribuições livres de controles dos sistemas de ensino. Para Cury (1997, p.18), essa reforma poderá atender pelo nome de autonomia universitária avaliada e, ainda, alerta:

A responsabilidade é grande, pois, além de cessar, via orçamento global, o fluxo contínuo de recursos ao sabor de injunções nem sempre adequadas às diferenciações institucionais, é preciso saber se esses dispositivos conduzem a uma qualidade maior e melhor das instituições universitárias. O princípio de avaliação, em tese, conduziria a um estado permanente de aperfeiçoamento em que a flexibilidade permitiria perfis menos rígidos e mais abertos às peculiares condições das instituições.

Flexibilidade e avaliação desde que montadas sob a égide da colaboração institucional entre os sujeitos interessados de tal maneira que o diálogo seja prévio a todas as implementações estruturantes da autonomia universitária.

Para Chauí (2001), o sistema de educação superior sofre uma tensão permanente devido à flexibilidade e à avaliação. De um lado, a flexibilidade parece desorganizar o sistema, por outro, a avaliação parece organizá-lo em torno de finalidades estabelecidas pelas políticas governamentais (e pelo mercado) para esse nível de ensino. No entanto, a avaliação busca incentivar e consolidar o modelo da diversificação e diferenciação nas universidades públicas federais. Para a autora, não basta diversificar a oferta de educação superior, uma vez que o governo considera que as instituições precisam diversificar os produtos e serviços ofertados, para que as universidades, sobretudo as federais, adquiram a característica de uma organização social orientada pela lógica da operacionalidade, produtividade e flexibilidade.

Para Dias Sobrinho (2003), a reorganização da educação superior parece ter uma finalidade clara: o ajustamento das universidades a uma nova orientação política e uma nova racionalidade técnica. A nova orientação política induz a uma crescente subordinação das universidades às regras do mercado, mediante a competição pelo autofinanciamento, alterando a identidade, o papel institucional, os compromissos sociais e a concepção de universidade pública. Na prática, continua o autor, há um esforço para racionalizar o sistema de educação superior, isto é, organizá-lo nos moldes dos princípios da produção capitalista, a fim de torná-lo mais eficiente, competitivo e produtivo.

Essa racionalização do sistema de educação superior ocorre por meio de uma divisão por campo ou área de atuação institucional e, por consequência, por uma divisão do trabalho acadêmico. Na reforma do governo Fernando Henrique Cardoso (CUNHA, 2003), as instituições devem ter natureza jurídica e estrutura acadêmica diferenciadas. Além da divisão entre instituição de pesquisa e de ensino, com diferentes graus de autonomia, há subdivisões quanto ao quê ensinar e ao quê pesquisar. A universidade, para o governo, incluindo seus professores, deveria realizar um determinado grupo de atividades. Cada universidade, com exceção das consideradas de excelência, seria competente para ensinar ou pesquisar algo específico da realidade em que está inserida e com condições de alcance de êxito. Assim, poderia ser aproveitada, ao máximo, a força de trabalho acadêmica para a busca de efetividade e elevação da produtividade com qualidade. Portanto, o Governo Federal, ao iniciar a reforma, adotou um modelo de diferenciação institucional e de diversidade, que tem por princípios a avaliação permanente e o autofinanciamento (DIAS SOBRINHO, 2003).

A análise das políticas atuais de educação superior e das demandas, exigências e desafios da sociedade contemporânea permite inferir o que se espera das universidades federais na conjuntura atual, em termos de redefinição de sua identidade, particularmente no que tange à natureza e à missão institucional. A reforma orienta, ainda, que essa reconfiguração da natureza e da missão seja alicerçada em amplo processo de avaliação interna e externa. A avaliação, nos moldes estabelecidos pelos documentos governamentais e legislação em vigor, deve sustentar a tomada de decisão e a captação de recursos, conforme competências e potencialidades existentes em cada universidade federal (SILVA JR, 2003).

As políticas de educação superior, gestadas e implementadas, desde o início do primeiro governo Fernando Henrique Cardoso, em 1995, ressaltam a necessidade de mudanças nas universidades federais, principalmente com o objetivo de torná-las mais eficientes e eficazes no desempenho de suas missões (DIAS SOBRINHO, 2003).

A necessidade de mudança das IFES decorre, em grande parte, de um *diagnóstico situacional*, produzido pelo governo, que aponta o esgotamento do modelo atual e a incapacidade, desse mesmo modelo, de atender aos novos cenários que se projetam e aos enormes “*desafios da sociedade brasileira no terceiro milênio*” (CASTRO, 1998). O esgotamento do *modelo único* é evidenciado, sobretudo, por meio de: a) elitização da universidade, ou seja, ausência de equidade ao acesso; b) baixos percentuais de oferta, no panorama da América Latina, e estagnação das matrículas; c) incapacidade do governo federal de continuar financiando e ampliando os recursos das universidades federais; d) redução de gastos nas IFES, em razão da despesa por aluno ser extremamente elevada; e) insistência no modelo unificado de universidade de pesquisa, o que torna o sistema inflexível e impede o atendimento à diversidade da demanda; f) baixa produtividade científica e pouca vinculação da pesquisa às demandas tecnológicas e do setor produtivo; g) inércia do sistema e, especialmente das IFES, diante das transformações da sociedade contemporânea; h) papel equivocado do Estado no financiamento e gerenciamento do sistema; i) autonomia formal das IFES e dos controles burocráticos excessivos; j) currículos padronizados e inflexíveis; k) baixa qualidade de grande parte dos cursos oferecidos (PANIZZI, 2002).

Catani e Oliveira (2000, p. 108-109) levantaram algumas questões para corroborar a necessidade de mudanças na educação superior:

- a) esgotamento do modelo único baseado na indissociabilidade ensino-pesquisa-extensão;
- b) tamanho do sistema extremamente modesto para as dimensões e necessidades do país;
- c) do processo de credenciamento de novas instituições, o que gerou um sistema sem competição e de baixa qualidade;
- d) falta de um sistema abrangente de avaliação do ensino de graduação;
- e) desafio de modernizar o ensino de graduação;
- f) ineficiência no uso dos recursos públicos na parte federal do sistema.

Em lugar do *modelo único* da indissociabilidade ensino–pesquisa–extensão, o governo propõe o modelo diversificado e flexível, que permita uma expansão flexível da oferta, absorvendo as demandas próprias desse processo dinâmico das mudanças sociais e econômicas em andamento no país. Nesse sentido, o governo estimula a expansão e a diversificação institucional do sistema, assim como os processos de avaliação, credenciamento e credenciamento, para criar um sistema de educação superior estruturado na flexibilidade, na competitividade e na avaliação contínua (CATANI; OLIVEIRA, 2000).

A delegação dos direitos sociais como a educação, principalmente do nível superior, à iniciativa privada, pode ser encontrada na especificidade da constituição do Estado brasileiro, responsável por manter distante da política a grande maioria da população por meio da repressão e da violência. O “cidadão” foi minimizado e mantido alijado das decisões nacionais. Como consequência, o implante liberal tem favorecido continuamente grupos restritos de poder, que insistem em auferir lucros com as atividades de ensino, seja através das mensalidades seja por meio dos recursos públicos. Assim é que a Reforma Universitária apresentada pelo Presidente Lula mantém inalterada a adaptação do Ensino Superior a um suposto mercado auto-regulado (SILVA, 2005).

Especialmente na segunda metade da década de 1990, durante a primeira gestão de Fernando Henrique Cardoso, o Ministério da Educação adotou uma política progressiva de asfixiamento das universidades, para, em seguida, apresentar como alternativa a concessão de maior autonomia administrativa às instituições para compensar a escassez financeira por meio de uma gestão menos controlada burocraticamente. Em 2006, o governo de Luís Inácio Lula da Silva deu início a um processo de expansão do ensino superior, com o argumento da democratização do acesso e permanência, via reestruturação e expansão da rede federal de ensino técnico médio e superior tecnológico, política de cotas, bolsas integrais ou parciais em IES privadas e aumento de vagas, matrículas e cursos nas universidades federais, entre outras medidas (DEUS, 2008).

No início de 2007, o governo de Luís Inácio Lula da Silva lançou o Plano de Aceleração do Crescimento – PAC, com o objetivo de incentivar o investimento privado; aumentar o investimento público em infraestrutura; e remover obstáculos burocráticos, administrativos, normativos, jurídicos e legislativos ao crescimento (BRASIL, 2007). Inserido nesse “pacote”, o Plano de Desenvolvimento da Educação - PDE constitui um conjunto de ações consideradas prioritárias para o governo federal, no âmbito geral da educação brasileira. Entre as que estão diretamente relacionadas com a educação superior, as principais são: 1) Universidade Aberta do Brasil/UAB; 2) Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior/FIES; 3) Programa Nacional de Pós-doutorado; 4) Programa Incluir: Acessibilidade na Educação Superior; 5) Apoio financeiro à produção de conteúdos educacionais digitais multimídia; 6) PROEXT; e 7) Nova Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior /CAPES, 8) Programa REUNI e 9) Banco de Professor-equivalente (BRASIL/MEC, 2007).

Uma das últimas estratégias do governo de Luís Inácio Lula da Silva, em 2007, para implementar a reforma antes mesmo que os projetos de lei que a regulamentariam tivessem sido aprovados pelo Congresso é o REUNI – Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais.

O Decreto Presidencial nº 6.096, de 24 de abril de 2007 que instituiu o REUNI (Brasil/Presidência da República, 2007), juntamente com o documento intitulado “Diretrizes Gerais do Decreto nº 6.096 – REUNI – Reestruturação e Expansão das Universidades Federais” (BRASIL/MEC, 2007), já nasceu autoritário por se tratar de um decreto e por impor um cronograma já definido para apresentação de propostas por parte das universidades (DEUS, 2008). Este programa tem como objetivo principal *“criar condições para a ampliação do acesso e permanência na educação superior, no nível de graduação, pelo melhor aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos existentes nas universidades federais”*.

O programa, vinculado ao PDE, propõe, entre outros pontos, elevar, em um prazo de cinco anos, a taxa de conclusão média dos cursos de Graduação para 90%, que em 2007 foi de 54% (INEP, 2007), e a relação aluno-professor para 18/1. Para fomentar a concretização dessas metas, como contrapartida o governo oferece recursos financeiros adicionais às IFES que optarem por aderir ao programa (tendo o prazo de até cinco anos para isso), além de conceder autonomia às universidades participantes para que cada uma delas elabore um modelo próprio de expansão, que possa levar em conta as urgências e vocações da instituição (DECRETO Nº 6.096/2007).

Deus (2008) afirma que este Programa, por meio do qual as IFES podem propor seus planos de reestruturação e expansão para o MEC, desencadeou uma série de mudanças institucionais, orientadas por uma aparente mudança de paradigma sobre as funções da universidade pública. Os projetos aprovados pelo Ministério receberão uma dotação de verbas e recursos para implementarem seus programas de expansão. Mas, para isto, têm que apresentar uma contrapartida, mostrando eficiência e rapidez nas providências para a

expansão de cursos, vagas e matrículas na universidade, contemplando-as no edital para o processo de seleção – exame vestibular, além de outras providências que demonstrem o esforço para reduzir a evasão e a repetência, a capacidade ociosa de material, de espaço e de pessoal, a reformulação de programas de cursos, de currículos e de recursos didáticos para obter maior índice de conclusão, entre outras ações.

O que se observa é que diferentes iniciativas pretendem ampliar as vagas nas escolas sem a garantia de recursos públicos proporcionais. Essas iniciativas se valem, novamente, das possibilidades apresentadas pela captação de recursos de fontes alternativas para o atendimento de interesses particulares (de empresas, indústrias etc.) via fundações privadas, que se utilizam de pessoal, equipamento e infraestrutura das instituições públicas para incrementar ganhos privados. Desse modo, tal expansão induzida busca retirar a responsabilidade do Estado para com o Ensino Superior público.

3. Metodologia

3.1. Tipo do estudo

Documental e Bibliográfico.

A forma da busca da fonte de dados e da legislação pertinente tem por base a classificação apresentada por Selltiz¹ *et al* (1965) *apud* Lakatos e Marconi (2006) que qualifica esse trabalho como descritivo bibliográfico e documental.

Segundo Lakatos e Marconi (2006), “Os estudos descritivos descrevem um fenômeno ou situação, mediante um estudo realizado em determinado espaço-tempo”. De acordo com Rummel (1972) “a pesquisa é bibliográfica quando utiliza de documentos escritos”. Lakatos e Marconi (2006) completam dizendo que a pesquisa bibliográfica é “um apanhado geral sobre os principais trabalhos já realizados, revestidos de importância por serem capazes de fornecer dados atuais e relevantes relacionados com o tema”.

Já a pesquisa documental é aquela realizada pela análise de fontes documentais que sirvam de suporte à investigação projetada, que segundo Lakatos e Marconi (2006) podem ser divididas em primária e secundária. Sendo que as fontes primárias são dados históricos, bibliográficos e estatísticos; informações, pesquisa e material cartográfico; arquivos oficiais e particulares; registros em geral; documentação pessoas (diários, memórias, autobiografias); correspondência pública ou privada, etc”. Já as secundárias são as impressas em geral e obras literárias.

Ainda segundo Gil (2006), a pesquisa documental “vale-se de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetos da pesquisa”.

Para a análise dos dados, foi adotada a técnica de análise do conteúdo, o que permitiu construir uma análise dos resultados de forma qualitativa. Na definição de Laville e Dionne (1999, p. 215), “...análise de conteúdo: consiste em desmontar a estrutura e os elementos desse conteúdo para esclarecer suas diferentes características e extrair sua significação.”

De acordo com Bardin (2004), a análise de conteúdo compreende três fases: pré-análise (identificação e pré-seleção dos documentos através da busca e da leitura superficial dos mesmos); exploração do material (análise e seleção final do material através da leitura completa dos documentos); e tratamento dos resultados (aplicação de um tratamento quantitativo com interpretação qualitativa do material selecionado na fase de exploração). De acordo com Vergara (2005), os procedimentos básicos da análise de conteúdo referem-se à

¹ SELLTIZ, C. et al. Métodos de Pesquisa nas relações sociais. São Paulo: Herder: Edusp, 1965.

definição de categorias. Deste modo, optou-se pelo modelo misto de categorias, que, segundo Laville e Dionne (1999), é uma grade flexível, na qual as categorias de análise são selecionadas no início, podendo ser modificadas durante o andamento da pesquisa.

3.2. Coleta e Operacionalização dos dados

O presente estudo teve início com a contextualização do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI. Para tanto, foram analisados os documentos oficiais pertinentes, extraídos dos sítios do Governo Federal, que são: o Plano de Aceleração do Crescimento, o Plano de Desenvolvimento da Educação, o decreto de criação e as diretrizes do referido programa.

O passo seguinte foi pesquisar textos científicos referentes ao REUNI, publicados em revistas das áreas de Educação e de Administração entre 2007 e 2009, assim como dissertações e teses defendidas no mesmo período. Também foram pesquisados textos publicados em jornais e sítios com conteúdos relacionados ao objeto de estudo.

Das dezenas de textos pesquisados, foram analisadas oito produções científicas das seguintes fontes:

- a) revistas: Espaço Acadêmico (um artigo); Avaliação (um artigo); Educação e Realidade (um artigo); Universidade e Sociedade (um artigo).
- b) sítios de busca de textos científicos: Domínio Público (uma tese);
- c) sítios com conteúdos relacionados ao tema: Jornal Opção (um artigo); Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação – Anped (um artigo); Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior – Andifes (um artigo).

Considerando o processo de levantamento dos documentos e estudos acadêmicos relacionados ao REUNI, utilizou-se como forma de analisar as informações pertinentes a este Programa as palavras-chave de importância dentro do contexto do objeto abordado. Assim, foram definidas como: reforma universitária, expansão universitária, educação superior, universidades públicas, Universidades Federais, IFES e REUNI.

Foram encontradas, nas fontes descritas abaixo, centenas de textos científicos que tinham em seus conteúdos as palavras-chave citadas acima:

- a) artigos das revistas: Avaliação; Educação e Realidade; Universidade e Sociedade; Revista Lua Nova; Espaço Acadêmico; RAE-eletrônica; RAC-eletrônica;
- b) artigos e tese dos sítios de busca de textos científicos: Domínio Público; Google Acadêmico; Scielo;
- c) artigos dos sítios com conteúdos relacionados ao tema: Jornal Opção; Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Anped); Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes); sítios das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES).

No entanto, foram selecionados apenas os textos publicados entre 2007 e 2009, pois o Decreto que instituiu o REUNI foi publicado em abril de 2007, totalizando sessenta e sete textos. Destes, somente oito foram analisados, já que estes tratavam estritamente do objeto de estudo.

A discussão dos resultados deu-se por categorias, definidas durante o processo de análise da pesquisa, com base nos textos selecionados e de acordo com a abordagem dos autores e relevância ao objeto de estudo, sendo elas: Financiamento da educação superior; Expansão de vagas nas Universidades Públicas; Gestão Universitária; e Reflexos na comunidade acadêmica.

4. Resultados e Discussões

4.1. O Financiamento da educação superior

A grande lacuna da educação em todos os níveis, segundo Deus (2008), encontra-se no fato da União não cumprir os preceitos constitucionais, segundo os quais os recursos constitucionalmente vinculados para a educação devem ser de 18% do total da arrecadação líquida, destinados exclusivamente para aquelas atividades de manutenção e de desenvolvimento do ensino. No que concerne ao sistema público de educação superior, a Constituição Federal de 1988 deu garantias ao seu financiamento e manutenção, e o Plano Nacional de Educação, embora com vetos do então presidente Fernando Henrique Cardoso, estipula que deste montante vinculado à educação de modo geral, 75% devem ser destinados à manutenção da educação superior.

Segundo a mesma autora, alterando os processos de gestão e de regulação desse nível de ensino, o Estado pode promover facilmente mudanças na lógica do sistema, resultando na diversificação e diferenciação do ensino superior. Toda mudança no modelo de gestão, ou seja, a introdução de novas formas de organização, operacionalização, controle ou avaliação da organização, provoca impactos na cultura organizacional-institucional das instituições de ensino superior, especialmente das universidades. Nessa lógica, a alocação de verbas e recursos estaria condicionada ao processo de avaliação institucional, constituído a partir do cálculo econômico de custo/benefício e da produtividade de cada universidade, de acordo com parâmetros mercadológicos, que regem a adequação da formação profissional às exigências do capital.

Para Mariz (2007, p. 1), as metas propostas pelo REUNI com o “...incremento de apenas 20% das atuais verbas de custeio e pessoal...” é a indicação de que o Governo cobra uma maior utilização dos recursos existentes nas Universidades Federais.

Correia (2008, p. 4) corrobora a afirmação de Mariz (2007), notando que:

[...]é de se considerar que os propósitos do REUNI até podem ser viáveis. Porém, se não houver um redirecionamento no uso dos recursos públicos para bancar as atividades de expansão que ele assume, corremos o risco de ver o REUNI cair na conta daqueles projetos que, ainda que bem pensados e intencionados, nada puderam alcançar porque, paralelo a eles, o Estado se fez indiferente aos direitos sociais.

De acordo com Lima, Azevedo e Catani (2008, p. 17), “(...) o REUNI está limitado à previsão orçamentária concedida, não havendo a garantia da efetividade, da continuidade e do cumprimento de desembolsos acordados.”

Para Dantas e Souza Júnior (2008), o REUNI dará aporte financeiro às Universidades Federais para a consecução das metas estabelecidas. Eles refutam a crítica de que o REUNI seria uma regulação que atenderia exclusivamente às exigências mercadológicas, pois as Universidades Federais estão vivenciando um quadro de recuperação das fontes de financiamento.

Observa-se que, em relação ao financiamento do REUNI, os autores demonstram preocupação com o aporte financeiro programado, tendo em vista as metas pactuadas a serem alcançadas.

4.2. Expansão de vagas nas Universidades Públicas

O Governo Federal, através do Programa REUNI, almeja dobrar o número de vagas nas Universidades Federais, principalmente no período noturno. Para tanto, diversos *campi* estão sendo abertos por essas Instituições, a fim de levar a educação superior pública para o interior do país.

Armijos Palácios (2007) acredita que é uma oportunidade de as Universidades Federais oferecerem ensino superior de qualidade aos brasileiros que moram no interior do país e que, em sua grande maioria, não têm condições de estudar nos grandes centros.

Cunha (2007) acredita que o REUNI tenha um caráter positivo, apesar de sugerir que existam medidas de duvidosa eficácia. O autor ressalta que o REUNI pode vir a impulsionar o crescimento do número de alunos no ensino superior.

Segundo o relatório da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes) sobre os dois primeiros anos do REUNI, as IFES abriram 65.306 novas vagas até este ano (49% a mais) e passaram a oferecer 810 novos cursos (34% a mais). Levando em consideração o crescimento de 2006, quando a política de expansão das IFES estava voltada para a interiorização de novos *campi* e criação de instituições, o aumento na oferta de vagas chega a 63% ou 77.279 novas vagas nas universidades federais. Em 2010, foram oferecidas 199 mil vagas.

4.3. Gestão universitária

Para Deus (2008), especialmente na segunda metade da década de 1990, durante a primeira gestão de Fernando Henrique Cardoso, o Ministério da Educação adotou uma política progressiva de asfixiamento das universidades, para, em seguida, apresentar como alternativa a concessão de maior autonomia administrativa às instituições para compensar a escassez financeira por meio de uma gestão menos controlada burocraticamente. Em 2006, o governo de Luís Inácio Lula da Silva deu início a um processo de expansão do ensino superior, com o argumento da democratização do acesso e permanência, via reestruturação e expansão da rede federal de ensino técnico, médio e superior tecnológico, política de cotas, bolsas integrais ou parciais em IES privadas e aumento de vagas, matrículas e cursos nas Universidades Federais, entre outras medidas.

Segundo a mesma autora, o Programa REUNI já nasceu autoritário por se tratar de um decreto e por impor um cronograma já definido para apresentação de propostas por parte das universidades. Ela afirma que esse Programa, por meio do qual as IFES podem propor seus planos de reestruturação e expansão para o MEC, desencadeou uma série de mudanças institucionais, orientadas por uma aparente mudança de paradigma sobre as funções da universidade pública. Os projetos aprovados pelo Ministério receberão uma dotação de verbas e recursos para implementarem seus programas de expansão. Mas, para isto, têm que apresentar uma contrapartida, mostrando eficiência e rapidez nas providências para a expansão de cursos, vagas e matrículas na universidade, contemplando-as no edital para o processo de seleção – exame vestibular, além de outras providências que demonstrem o esforço para reduzir a evasão e a repetência, a capacidade ociosa de material, de espaço e de pessoal, a reformulação de programas de cursos, de currículos e de recursos didáticos para obter maior índice de conclusão, entre outras ações.

Para Lima (2009, p. 150), as propostas apresentadas pelo REUNI não são nenhuma novidade, “...mas sim a atualização das políticas elaboradas pelo Banco Mundial...”, além de conter semelhanças com o “processo de Bolonha”, que tem como objetivo construir um espaço europeu de educação superior até 2010. A autora ainda traça um paralelo com o Projeto Universidade Nova, proposto inicialmente pela Universidade Federal da Bahia. O UniNova, como ficou conhecido, propunha a “...elaboração de uma ‘nova arquitetura curricular’ para as universidades públicas através de bacharelados interdisciplinares (ciclos básicos – comuns a várias áreas de conhecimento e ciclos profissionalizantes)...”. O projeto foi muito criticado, pois não previa financiamento público para a mudança proposta, o que inviabilizava tal empreitada. A autora sintetiza as particularidades: “O Programa REUNI,

portanto, é o UniNova com (pouco) financiamento público condicionado ao estabelecimento de metas expressas em um contrato de gestão.”

Léda e Mancebo (2009) trazem à tona a preocupação da heteronomia e a precarização da universidade e do trabalho docente que o REUNI pode ocasionar. Para as autoras, a proposta de crescimento do ensino superior público em todo o país esbarra na ausência do aporte orçamentário necessário, pois a estrutura física e o quantitativo de pessoal da maioria das Universidades Federais estão em situação precária. As autoras também trazem os ônus que as Instituições terão que arcar: o REUNI prioriza o financiamento do ensino em detrimento do tripé ensino-pesquisa-extensão, seguindo antigas lições do Banco Mundial; a autonomia universitária ficará prejudicada, pois seus dirigentes deverão definir, num curso espaço de tempo, um amplo programa de reestruturação e expansão de suas universidades; com as metas globais do programa a tendência será de precarização das condições de trabalho e de ensino, pois com o aumento de alunos por turma, os professores “(...)deverão se concentrar na tarefa de repassar conhecimentos e os alunos de reproduzi-los nas avaliações que, por seu turno, deverão ser flexibilizadas para o alcance das metas de titulação” (LÉDA e MANCEBO, 2009, p. 57).

Percebe-se uma pertinente preocupação dos autores em relação à qualidade das universidades, pois o REUNI prioriza a expansão das vagas em detrimento do tripé ensino-pesquisa-extensão, sobrecarregando os docentes. Além disso, o repasse dos recursos financeiros vinculado ao atingimento das metas estabelecidas, sem propor inovações acadêmicas, põe em risco a autonomia das universidades.

4.4. Reflexos na comunidade acadêmica

A principal crítica de Lima (2009) em relação ao REUNI encontra-se na precarização da formação profissional e do trabalho docente. A elevação do número de alunos por turma e a criação de cursos de curta duração são uma forma de acelerar a formação e desvinculá-la da pesquisa, transformando as universidades públicas em meras “universidades de ensino”.

Para Lima, Azevedo e Catani (2008, p. 22), o REUNI, apesar do enunciado de boas intenções e de não haver menção ao bacharelado interdisciplinar, trata-se, em essência, de estabelecer uma política que procura estimular a adesão a um novo modelo de universidade e uma nova relação de trabalho com os professores.

A expansão das vagas desvinculada de uma infraestrutura inadequada pode deteriorar o ensino, pois as salas de aula tendem a ficar lotadas. Por outro lado, a escolha errada dos cursos criados e essa mesma infraestrutura inadequada, pode levar ao aumento das vagas ociosas nas universidades.

5. Conclusão

Observa-se que o REUNI é a grande política do Governo Federal para o ensino superior no país, traduzido num programa de ampla dimensão e ao mesmo tempo acadêmico, político e estratégico. Considerando o conjunto de normas vigentes e metas pactuadas, há de se esperar impactos sobre a dinâmica das Instituições, sua filosofia de trabalho, na missão proposta, nas diretrizes pedagógicas e na estrutura organizacional.

No entanto, os oito textos analisados trazem posições diferentes a respeito do REUNI. Alguns autores acreditam que a expansão planejada trará benefícios às Universidades

Federais, pois proporcionará maior alocação de recursos financeiros, além de possibilitar a captação destes junto a empresas privadas. Outro benefício citado foi a interiorização das Universidades devido a abertura de novos *campi* em cidades do interior do país, fora das regiões metropolitanas, levando o ensino superior a pessoas até então descobertas deste serviço, além disso, o REUNI planeja dobrar o número de vagas atuais nos *campi* já existentes.

Em contraposição às benfeitorias citadas, outros autores acreditam que o REUNI já nasceu autoritário, por ter sido implantado através de um decreto, acrescentando-se o fato de que as Universidades não tiveram tempo hábil para realizar um planejamento da envergadura do Programa. Outro ponto destacado foi a deterioração do trabalho acadêmico, já que a expansão do número de vagas, sem a contratação suficiente de professores e meta de dezoito alunos por professor, comprometerá o tripé ensino-pesquisa-extensão, pois os professores deverão dedicar maior tempo às atividades de ensino.

O assunto ainda será muito debatido, pois o REUNI encontra-se em processo de implantação, por isso, os estudos em relação ao impacto desse programa nas Universidades Federais, no momento, são insuficientes. Além desse aspecto, o processo de expansão e de reestruturação das Universidades é de suma importância para o ensino superior do Brasil, pois envolve o futuro do tripé ensino-pesquisa-extensão e a relação com o mercado de trabalho, cada vez mais exigente na formação qualificada de mão-de-obra especializada.

Portanto, pode-se concluir que o REUNI, apesar da vontade política do Ministério da Educação, vem cumprindo muito mais o compromisso com a expansão do que com a inovação. Ainda não se podem verificar avanços significativos na reestruturação acadêmico-curricular no país, pois grande parte das ações está projetada para o final do período do programa, ou seja, para 2012.

6. Referências Bibliográficas

ARMIJOS PALÁCIOS, G. Reuni: a hora dos deserdados. **Jornal Opção On-Line**, de 07 a 13 de outubro de 2007. Disponível em: <<http://www.jornalopcao.com.br>>. Acesso em 10 de novembro de 2009.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. 3. ed. Lisboa: Edições 70, 2004.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto (MEC). **Uma nova política para o ensino superior brasileiro**: subsídios para discussão. Brasília: MEC, 1996.

BRASIL. **Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007**. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - REUNI. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6096.htm>. Acesso em: 27 jul 2010.

BRASIL. Presidência da República. **Plano de Aceleração do Crescimento**. 2007. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br>>. Acesso em 20 de março de 2009.

BRASIL. Ministério da Educação. **Plano de Desenvolvimento da Educação**. 2007. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/index.php?option=content&task=view&id=593&Itemid=910&sistemas=1>>. Acesso em 30 de abril de 2009.

CASTRO, Maria H. Guimarães de. **Avaliação do sistema educacional brasileiro**: tendências e perspectivas. Brasília, MEC/INEP, 1998.

CATANI, Afrânio Mendes; OLIVEIRA, João Ferreira de. A Reforma da educação superior no Brasil nos anos 90: diretrizes, bases e ações. In: CATANI, A. M.; OLIVEIRA, R. P. (org.). *Reformas educacionais em Portugal e no Brasil*. Belo Horizonte:Autêntica, 2000.

_____. A reestruturação da educação superior no debate internacional: a padronização das políticas de diversificação e diferenciação. **Universidade e Sociedade**. Brasília, v.10, n. 21, p. 92-101, jan./abr. 2000

_____. A educação superior. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ADRIÃO, Theresa (Orgs.). **Organização do ensino no Brasil**: níveis e modalidades na Constituição Federal e na LDB. São Paulo: Xamã. 2002. p. 77-88.

CHAUÍ, Marilena de Souza. **Escritos sobre a universidade**. São Paulo: Editora UNESP. 2001.

CORREIA, Wilson. REUNI: vamos continuar calados? **Revista Espaço Acadêmico**, nº 82, março de 2008. Disponível em: <<http://www.espaçoademico.com.br/082/82correia.htm>>. Acesso em 10 de novembro de 2009.

CUNHA, Luiz Antônio. O ensino superior no octênio FHC. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 24, n. 82, p. 37-61, abr. 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v24n82/a03v24n82.pdf>>. Acesso em 20 de março de 2009.

CURY, Carlos R. J. Reforma universitária na nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Cadernos de Pesquisa**. Fundação Carlos Chagas (FCC). São Paulo: FCC, n. 101, p. 3-19, jul. 1997.

DANTAS, Éder; SOUSA JUNIOR, Luiz. Na contracorrente: a política do governo Lula para a educação superior. In: 32ª REUNIÃO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM EDUCAÇÃO (Anped), 2009, Caxambu. **Sociedade, cultura e educação**: novas regulações? Rio de Janeiro: Anped, 2009. p. 1-18.

DEUS, Maria Alba Pereira de. **Reforma da educação superior e gestão das universidades federais**: o planejamento institucional na Universidade Federal de Viçosa, 2008. 246 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2008.

DIAS SOBRINHO, José. Educação superior: flexibilização e regulação ou avaliação e sentido público. In: DOURADO, Luiz F; CATANI, Afrânio M; OLIVEIRA, João F. de (orgs). **Políticas de educação superior**: transformações recentes e debates atuais. São Paulo: Xamã; Goiânia: Alternativa. 2003. p. 137-157.

GIL, Antônio Carlos. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2006.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br>>. Acesso em 20 de maio de 2009.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Técnicas de Pesquisa**. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2006.

LAVILLE, Christian; DIONNE, Jean. **A construção do saber**: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

LÉDA, Denise Bessa; MANCEBO, Deise. REUNI: heteronomia, precarização da universidade e do trabalho docente. **Educação e Realidade**, Porto Alegre, v. 34, p. 49-64, 2009.

LIMA, Kátia. Contra-reforma da educação nas Universidades Federais: o REUNI na UFF. **Universidade e Sociedade**, Brasília, v. 44, p. 147-157, 2009.

LIMA, Licínio C.; AZEVEDO, Mário Luiz Neves de; CATANI, Afrânio Mendes. O Processo de Bolonha, a avaliação da educação superior e algumas considerações sobre a Universidade Nova. **Avaliação**, Campinas, v. 13, p. 7-36, 2008.

LIMA, Antônio Bosco; MARQUES, Mara Rúbia Alves; SILVA, Sarita Medina. Reforma e qualidade da educação no Brasil. **Revista HISTEDBR On-line**. Campinas, n. especial, p. 181-197, mai. 2009.

MARIZ, Thompson Fernandes. REUNI: para onde caminha a universidade. ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR (Andifes), 2007. Disponível em: <<http://www.andifes.org.br/news.php#5716>>. Acesso em 10 de novembro de 2009.

PANIZZI, Wrana Maria (org.). **Universidade**: um lugar fora do poder. Porto Alegre: Editora da UFRGS. 2002.

RUMMEL, J. Francis. **Introdução aos procedimentos de pesquisa em educação**. 3 ed. Porto Alegre: Globo, 1972.

SILVA, Franklin Leopoldo. **Universidade**: a Idéia e a História. Conferência realizada no Instituto de Estudos Avançados - IEA da Universidade de São Paulo - USP. 2005.

SILVA JR, João dos Reis. A educação superior reformada: a produção da ciência engajada ao mercado de um novo pacto social. In: **Reforma do Estado e da Educação no Brasil de FHC**. São Paulo: Xamã. 2003. p. 41-71.

UNESCO. **Ensino médio, ensino técnico e ensino superior**. Disponível em <<http://www.brasilia.unesco.org/Brasil/contextonacionalEDU/contextoEDUensino>>. Acesso em 20 de novembro de 2009.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2005. 96p.