

O REUNI COMO ESTRATÉGIA DA CONTRA-REFORMA DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

Viviane de Souza Rodrigues¹

Resumo

Este trabalho tem como objetivo analisar o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) como um dos dispositivos da contra-reforma da educação superior no governo Luís Inácio Lula da Silva, particularmente na Universidade Federal Fluminense (UFF). O estudo está inscrito na contra-reforma da educação superior em curso no Brasil nos anos de 1990 e na primeira década do novo século, como resposta da burguesia à crise do capital. Palavras-chave: Educação Superior, Programa REUNI, UFF.

Abstract

This paper aims to analyze the Support Programme for the Restructuring and Expansion of Federal Universities (REUNI) devices as a counter-reform of higher education in government Luís Inácio Lula da Silva, particularly at the Universidade Federal Fluminense (UFF). The study is placed on the counter-reform of higher education under way in Brazil in the 1990's and the first decade of this century, the answer of the bourgeoisie to the crisis of capital.

Keywords: Higher Education, Program REUNI, UFF.

INTRODUÇÃO

Este trabalho apresenta alguns aspectos da dissertação de mestrado em elaboração no Curso de Pós-graduação em Educação, na Universidade Federal Fluminense, que busca analisar o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) como um dos dispositivos da contra-reforma da educação superior no governo Luís Inácio Lula da Silva, particularmente na Universidade Federal Fluminense (UFF). A dissertação está fundamentada nas contribuições teóricas de Florestan Fernandes buscando analisar os traços estruturantes e conjunturais da educação superior brasileira identificando em que medida este processo está realizando uma profunda reconfiguração da universidade pública.

¹ Mestre. Universidade Federal Fluminense (UFF). vivi_srodrigues@yahoo.com.br

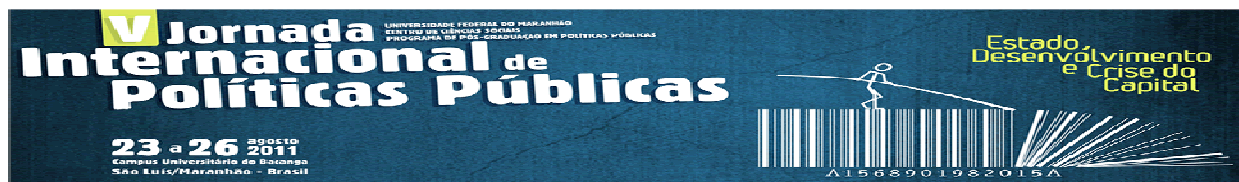
Este texto em particular indica as alterações na política educacional pelo governo Luís Inácio Lula da Silva e apresenta alguns dados sobre a expansão de vagas na Universidade Federal Fluminense a partir da adesão ao REUNI.

1. A contra-reforma da educação superior no governo Luís Inácio Lula da Silva: O Programa REUNI

A educação superior em nosso país tem atravessado uma profunda reconfiguração a partir de alterações mais recentes processadas inicialmente pelo governo Fernando Collor de Mello, ampliada pelo governo Fernando Henrique Cardoso, e aprofundada pelo governo Luís Inácio Lula da Silva desde seu primeiro mandato. Em destaque, as políticas em geral para a educação deste último governo têm se pautado na manutenção de uma visão fiscalista/reguladora notadamente em relação aos investimentos em educação. O que tem provocado restrições aos investimentos, mas, ao mesmo tempo, uma maior intervenção do Estado e especificamente da União no financiamento e na expansão da educação superior, ainda que com um enfoque gerencialista², nos termos do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), e sem dar conta das necessidades da expansão.

A intensa reformulação da educação superior neste governo, conforme aponta Lima (2009), foi operacionalizada a partir, sobretudo, de ordenamentos legais, dentre eles gostaria de destacar: 1) a criação em 2003, por decreto, do Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) para analisar a situação da educação superior brasileira e apresentar um plano de ação para a reestruturação e expansão das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES); 2) a PEC 217/2003 que versava sobre as fontes de financiamento das universidades; 3) o projeto de Lei Complementar nº. 118 sobre a Lei Orgânica da Autonomia Universitária; 4) a Lei nº 10.861/2004 que instituiu o Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior (Sinaes); 5) a Lei nº 11.096/2005 que criou o Programa Universidade para Todos (ProUni), com a proposta de oferecer a alunos de baixa renda bolsas de estudo em faculdades privadas, concedendo a essas isenção de alguns tributos fiscais; 6) a Lei nº 10.973/2004 de Inovação Tecnológica que versa sobre o estabelecimento de parcerias entre universidades públicas e empresas; 7) o Projeto de Lei nº 3.627/2004 com a criação do Sistema

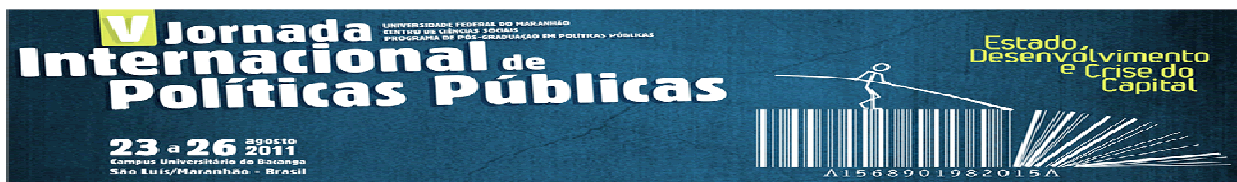
² Neste trabalho, gerencialismo é entendido como mecanismos de gestão privada introduzidos no setor público, com adoção de critérios, ações e controle nos moldes que o mercado busca o lucro. Tal preceito foi amplamente difundido por Bresser Pereira no governo Fernando Henrique Cardoso na Reforma do Aparelho do Estado (1995) através do conceito de administração gerencial para o setor público.



Especial de Reserva de Vagas; 8) a Lei nº 11.079/2004 com o Projeto de Parceria Público-Privada (PPP) que abrange um vasto conjunto de atividades governamentais; 9) o Decreto nº 5.205/2004, que regulamenta as parcerias entre as universidades federais e as fundações de direito privado; 10) o Projeto de Lei nº 7.200/2006 que trata da Reforma da Educação Superior e se encontra no Congresso Nacional; 11) o Decreto nº 5.800/2006 que instituiu o sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB); 12) o Decreto de nº 6.096/2007 que criou o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI); 13) a Portaria Interministerial nº 22 MEC/MP em 2007 que instituiu o “banco de professores-equivalentes” em consonância com a política do REUNI; 14) a Medida Provisória nº 435/2010 que busca legalizar as relações já existentes na universidade com as fundações de apoio; 15) o Decreto nº 7232/2010 que instituiu um mecanismo de gerenciamento do quadro dos servidores técnico-administrativos estabelecendo a possibilidade das IFES reporem as vacâncias existentes no seu quadro sob fiscalização do MEC; 16) o Decreto nº 7233/2010 que trata sobre a desobrigação de recolhimento dos recursos financeiros das IFES ao final de cada exercício pelo Tesouro Nacional; 17) o Decreto nº 7234/2010 com a criação do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES); e 18) a Medida Provisória 520/2010 que autoriza a criação de uma empresa pública de direito privado, chamada de empresa Brasileira de Serviços Hospitalares, que faculta a prestação serviços à saúde e apoio administrativo aos hospitais universitários.

Estes instrumentos foram institucionalizados pelo governo sob forte discurso de expansão e democratização da educação superior no Brasil, particularmente o Programa REUNI tem sido um dos mecanismos de destaque que o referido governo apostou para operacionalização desta diretriz na universidade pública. Com o REUNI, o MEC previa já para o ano de 2009 a oferta de mais de 227 mil vagas na graduação nas universidades públicas federais, o dobro em relação aos números de 2003, quando a oferta foi 113.938 vagas.

A proposta do REUNI encontra grandes similitudes com o “Processo de Bolonha”, que se iniciou na Europa em 1999 e tinha como meta o estabelecimento do Espaço Europeu de Ensino Superior até 2010. Em geral busca criar uma competitividade do Sistema Europeu de Ensino Superior, um espaço de mobilidade acadêmica e de empregabilidade no Espaço Europeu. Por outro lado, o REUNI também se articula ao “Projeto Universidade Nova” elaborado pelo reitor da

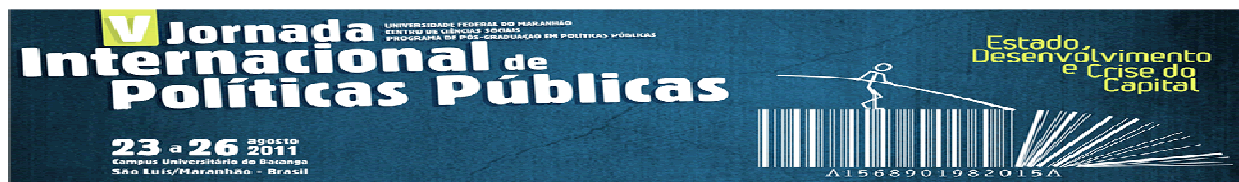


Universidade Federal da Bahia (UFBA) que tem como objetivo central a criação de Bacharelados Interdisciplinares (BI) através de currículos flexíveis, com cursos de formação geral que possam servir de requisito para a graduação de carreiras profissionais e para a formação acadêmica de pós-graduação. É importante salientar que as mudanças na estruturação do ensino proposta pelo “Projeto Universidade Nova” se assemelham as alterações oriundas do “Processo de Bolonha”.

Assim vemos que ambos incidem diretamente no projeto do REUNI que busca alterar as universidades nestes moldes, condicionando o financiamento ao cumprimento das mudanças (metas) através de contrato de gestão, o que reitera a visão gerencialista do governo que citamos anteriormente.

O REUNI em sua primeira versão circulou como um documento não-oficial, em ambiente restrito, em fins de 2006, e no começo de 2007, em alguns órgãos superiores das universidades federais. O documento se intitulava “Plano Universidade Nova de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais” e apresentava correlação direta com o “Projeto Universidade Nova” da UFBA desde seu título até o seu conteúdo. Em virtude das críticas oriundas dos reitores das IFES, o governo decidiu modificar alguns aspectos do projeto, todavia o conteúdo norteador permaneceu. Portanto, alguns dos principais elementos da primeira versão que se mantiveram no decreto final foram: a) expansão de vagas de ingresso e ocupação de vagas ociosas, sobretudo, no período noturno; b) implantação de regimes curriculares flexíveis; c) criação de novo sistema de títulos e mobilidade acadêmica interinstitucional; d) diversificação das modalidades de graduação; e e) o uso de novas tecnologias para expansão da EAD e no ensino presencial (Brasil, 2006; Brasil, 2007). Tais diretrizes além de se aliarem às orientações dos organismos internacionais como, por exemplo, as difundidas pelo Banco Mundial, também atendem aos interesses da burguesia brasileira, principalmente a de serviços educacionais, visto que a finalidade do REUNI de ampliação do quantitativo de vagas sob medidas racionalizantes incide na redução da qualidade do ensino.

O REUNI tem se desenvolvido com alterações substanciais na formação profissional dos estudantes e no trabalho docente. A expansão do número de vagas e o do maior quantitativo de alunos por turma tem produzido uma maior precarização do ensino pela formação acelerada e pela sua desvinculação com a pesquisa. Além



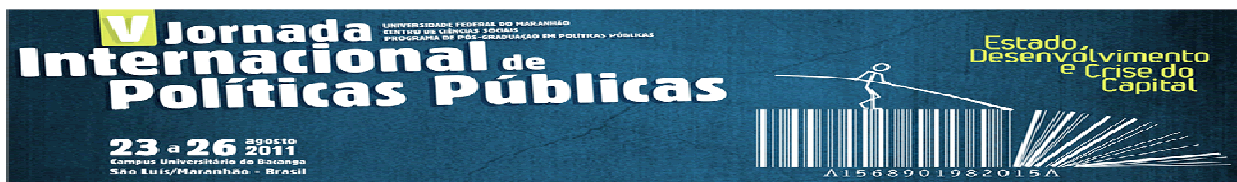
disso, a criação do banco de “professores-equivalentes”³ em consonância com a política do REUNI e o aumento do número de alunos por docente gerou ainda mais a precarização do trabalho e a impossibilidade de dedicação às demais atividades de pesquisa e extensão pelos docentes e, por conseguinte, a interlocução destas atividades com o ensino.

O Relatório de Acompanhamento do REUNI elaborado pela ANDIFES (2010) traz dados que revelam que a expansão do número de vagas e de novos cursos está sendo realizada de forma abrupta sob um intenso processo de massificação. Os dados mostram a ampliação das vagas ofertadas pelas IFES nos cursos de graduação presenciais que em 2006 ofereciam 122.003 vagas e que em 2010 passaram a oferecer o quantitativo de 199.282 vagas, ou seja, neste período houve um acréscimo de 77.279 vagas que equivale a um aumento de 63%.

Neste Relatório nota-se ainda que tal expansão foi maior nos cursos tecnológicos que em 2006 ofertavam 378 vagas; em 2007 - 238 vagas; 2008 - 502 vagas; 2009 - 2.020 vagas; e em 2010 - 3.236 vagas, isso significou um crescimento de 756%. Os dados apresentados revelam ainda que além dos cursos tecnológicos, os cursos com maior aumento de vagas no período de 2006-2010 foram: Serviço Social com 116,19%; Ciências da Computação com 106,66%; Nutrição com 102,34%; e Engenharia com 98,91%. Enquanto isso, neste mesmo período o curso de medicina foi o que menos expandiu com um aumento de 19%.

Em relação à expansão das IFES, os dados mostram que as três universidades com maior crescimento foram: 1) a Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR) em 601%; 2) Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP) em 324%; e 3) Universidade Federal do Triângulo Mineiro (UFTM) em 313%. É importante ressaltar que outras IFES também apresentaram grande aumento na oferta de vagas, sobretudo as que foram criadas nos últimos anos no contexto de expansão de vagas na educação superior federal pelo governo, bem como aquelas situadas no interior e que ainda não possuem política de pesquisa e pós-graduação consolidadas.

³ Esse sistema classifica os regimes de trabalho docente – 20h, 40h e dedicação exclusiva – por pontuações que valem 0,5, 1,0 e 1,55 pontos, respectivamente. Na prática, essa classificação é utilizada para definir o número de docentes a que cada instituição tem direito, dando autonomia às universidades para repor o pessoal em caso de aposentadoria, demissão ou falecimento. Porém, a primeira questão que se coloca é que ao fixar o número de códigos de vagas a que cada instituição tem direito, os Ministérios da Educação e do Planejamento, Orçamento e Gestão congelaram o crescimento da folha de pagamento das universidades e o número de docentes que poderão contratar. A segunda questão é que esse quantitativo foi definido com base no exercício em 31/12/06, período no qual as universidades acumularam um grande déficit de professores.



O discurso reproduzido em grande parte pelos dirigentes das IFES para adesão ao REUNI tem se pautado no argumento da ampliação democrática da universidade. No entanto, contraditoriamente, temos observado que tal política governamental tem contribuído para um acesso desqualificado à universidade pública.

2. O PROGRAMA REUNI NA UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE (UFF)

A adesão ao REUNI pela UFF, situada no Estado do Rio de Janeiro, tem processado uma grande diversificação da oferta de cursos e expansão de vagas em sua sede em Niterói, como também a intensa expansão de vagas em suas unidades do interior localizadas em outras cidades do Estado. A UFF historicamente é reconhecida como uma universidade com vocação para o ensino e para interiorização. O primeiro reconhecimento tem origem em sua institucionalização caracterizada pela junção de faculdades de ensino que mesmo sob a estrutura universitária não deixaram de perpetuar no seu desenvolvimento interno a “tradição” de ensinar e ainda de fazê-la isoladamente em cada curso, ou melhor, ao longo de sua história às atividades de ensino foi imputado um destaque primordial. Tal situação era favorecida ainda pelo formato institucional com unidades isoladas fisicamente. O aspecto imperativo na política acadêmica, que corta a história de 50 anos da universidade, submete em segundo plano a consolidação das atividades existentes de pesquisa e extensão que possam viabilizar a produção científica na formação. Isso nos remete às análises de Fernandes (1975) quanto ao “padrão brasileiro de escola superior”⁴ que atravessa e constitui a história da educação superior em nosso país ao perpetuar na configuração universitária a concepção das escolas isoladas de ensino superior, bem como a função de incorporação/transplantação de técnicas e conhecimentos que não atendem às aspirações de nossa sociedade para construção de sua autonomia cultural e econômica em relação aos países de capitalismo avançado (p. 74).

O segundo reconhecimento acerca de sua vocação para a interiorização, apesar de não possuir uma política organizada para tal fim, é oriundo de experiências da UFF de expansão para outras cidades através principalmente de convênios com governos e prefeituras. Entretanto, grande parte das experiências de inserção em

⁴ Para o autor o “padrão brasileiro de escola superior” se inicia na história da escola superior de ensino destinada às elites para a formação de profissionais liberais. Ao analisar a reforma conservadora da educação superior durante o período da ditadura militar, aponta que este “padrão” se perpetuou sob a organização da universidade pela junção formal das escolas superiores de ensino até anteriormente isoladas na nova forma de universidade, porém com a manutenção do modelo pedagógico arcaico das antigas escolas.

outros municípios está sendo marcada por ações pautadas em acordos essencialmente políticos que frequentemente submetem as atividades da universidade à dependência de tais interesses. Em alguns casos a interiorização é realizada a partir de critérios de atendimento às demandas locais, mas em certas cidades isso não acontece sendo a escolha do curso orientada por fatores que impliquem baixos custos, com opção em muitos casos por cursos que somente necessitem de salas de aula.

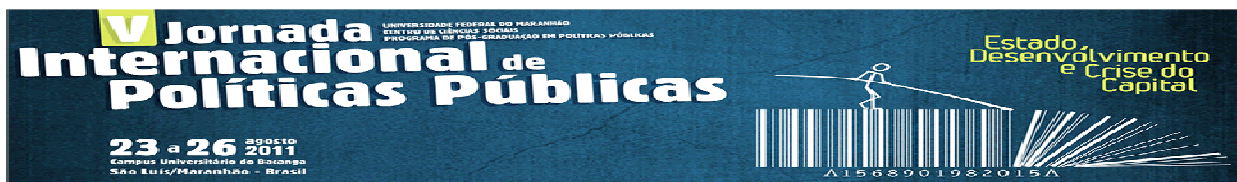
A UFF nestes últimos anos tem apresentado um considerável crescimento no quantitativo de cursos e vagas oferecidas notadamente em suas unidades do interior, sendo a universidade com maior representatividade em todo o Estado. Neste ano de 2011, ofertou 100 cursos de graduação presenciais com um total de 8.198 vagas, sendo que 5.193 vagas foram disponibilizadas nos cursos localizados em Niterói e 3.005 vagas disponibilizadas em nove municípios do interior do Estado do Rio de Janeiro. Na tabela abaixo, podemos melhor visualizar a sua expansão mais recente de cursos e vagas nas unidades de Niterói e do interior:

Tabela 1 - Demonstrativo do número de cursos de graduação no período de 2002-2011

Ano	Geral		Niterói		Interior	
	Cursos	Vagas	Cursos	Vagas	Cursos	Vagas
2002	57	4.277	44	3.557	13	720
2003	60	4.277	46	3.567	14	710
2004	59	4.327	46	3.617	13	710
2005	71	4.817	50	3.717	21	1.100
2006	64	4.573	51	3.763	13	810
2007	68	4.818	54	3.888	14	930
2008	74	5.388	57	4.158	17	1.230
2009	81	5.965	57	4.295	24	1.670
2010	88	7.023	57	4.748	31	2.275
2011	100	8.198	62	5.193	38	3.005
Aumento no período pós REUNI (2007-2011)	36	3.625	11	1.430	25	2.195
% de aumento no período pós- Reuni (2007-2011)	56,3	79,3	21,6	38,0	192,3	271,0

Elaboração própria. Fonte: UFF/FROAC/COSEAC, 2002; 2003; 2004; 2005; 2006; 2007; 2008; 2009; 2010; 2011

É importante destacar o crescimento ocorrido, sobretudo a partir da adesão ao REUNI. Como podemos constatar, em 2006 eram oferecidos em Niterói 51 cursos com um total de 3.763 vagas. Ou seja, no período de 2007-2011 houve um acréscimo de 21,6% no número de cursos e 38% no quantitativo de vagas oferecidas. Nas unidades do interior, podemos observar que no período de 2007-2011 a UFF passou a oferecer vagas em mais 25 cursos, através da retomada de oferta de vagas em alguns cursos



existentes⁵ e pela criação de novos cursos. Neste período houve um aumento de 192,3% no número de cursos oferecidos no interior em relação a 2006.

O período destacado demonstra que o impacto a partir da adesão do REUNI pela UFF foi maior nas unidades do interior. Atualmente, temos no interior a oferta de vagas em 38 cursos de graduação, visto que alguns foram extintos ao longo do tempo, pois, caso contrário, se contabilizássemos os cursos criados desde o início da interiorização da UFF este quantitativo seria maior. Quanto ao número de vagas oferecidas, em 2006 os cursos existentes no interior ofertavam 810 vagas e em 2011 passarão a ofertar 3.005 vagas, o que corresponde a um aumento de 271%.

Esse expressivo crescimento do número de cursos e vagas, particularmente no interior em um curto período, o que nos leva cada vez mais a indagar de que maneira as atividades de ensino, pesquisa e extensão e, por conseguinte, as condições de trabalho dos docentes, estão sendo realizadas.

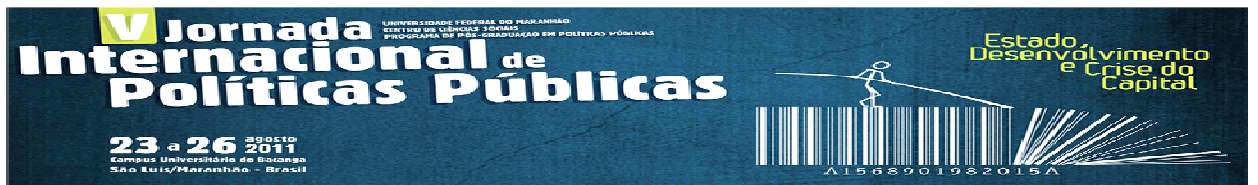
CONCLUSÃO

As análises acima indicadas demonstram que está em curso uma intensa reconfiguração da educação superior, especialmente nas universidades federais através do REUNI. Na UFF esse processo está ocorrendo pela diversificação dos cursos de graduação, pela expansão de seu quantitativo e pelo aumento da oferta de vagas. A questão é que a análise deste Programa e seus desdobramentos a partir dos aspectos estruturais que atravessam a história da educação superior em nosso país e os elementos conjunturais da política governamental nos indicam que tal expansão de acesso está se realizada com aligeiramento da formação e a quebra da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, tripé da universidade pública brasileira.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANDIFES. *Relatório de Acompanhamento do Programa REUNI*. Brasília: ANDIFES, 2010.
- BRASIL. Presidência da República. *Projeto de decreto*. Plano Universidade Nova de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais. Brasília: 2006 (mimeo.).

⁵ Retomada de oferta de vagas em cursos existentes antes do período de 2007-2011, mas que não ofereceram vagas em 2006.



_____. Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007. *Institui o Programa REUNI.* Brasília: 2007. Disponível em <http://www.dee.ufcg.edu.br/dee/arquivos/Decreto.6096.de.24.04.2007.pdf>. Acesso em 20/09/2009.

DECLARAÇÃO DE BOLONHA (19/06/1999). *The official Bologna Process website 2007-2010.* Disponível em: <http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/about/>. Acesso em 15/01/2010.

FERNANDES, Florestan. *Universidade brasileira: reforma ou revolução?* São Paulo: Alfa-Omega, 1975a.

LIMA, Kátia. *Contra-reforma da educação nas universidades federais: o REUNI na UFF.* In *Universidade e Sociedade*, ANDES-SN, nº 44, Brasília: julho de 2009. p. 147-157.

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE. *Vestibular UFF – Quadro de vagas.* Disponível em: <http://www.coseac.uff.br/vest2000/index.htm>. Acesso em 08/02/2011.