

REFORMA UNIVERSITÁRIA E AS CONSEQÜÊNCIAS PARA A QUALIDADE DA EDUCAÇÃO SUPERIOR PÚBLICA: o caso da Universidade Federal do Maranhão

Ana Paula Ribeiro de Sousa¹

Leonardo José Pinho Coimbra²

Miriam Santos de Sousa³

RESUMO

O presente texto procura analisar a reforma do ensino superior nos anos 2000, no contexto do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação das Universidades Públicas – REUNI e suas conseqüências no âmbito da Universidade Federal do Maranhão, que aderiu ao programa em 2007. Discute a inserção no REUNI no âmbito das reformas educacionais de cunho neoliberal iniciadas na década 1990 e seus aspectos de continuidade da política de precarização do ensino superior no Brasil. Analisa o processo de adesão da Universidade Federal do Maranhão ao REUNI e suas conseqüências para a qualidade do ensino superior.

Palavras-chave: Ensino superior. Reforma educacional. REUNI.

ABSTRACT

This paper analyzes the higher educational reform in the 2000s, in the context of the Support Programme for the Restructuring of Public Universities -REUNI and its consequences under the Federal University of Maranhão, which joined the program in 2007. Discusses the inclusion within the REUNI of the educational reforms of neoliberal initiated in the 1990 and aspects of continuity of policy instability in higher education in Brazil. This paper analyzes the process of accession of the Federal University of Maranhão to the REUNI and its consequences for the quality of higher education.

Keywords: Higher education. Educational reform. REUNI.

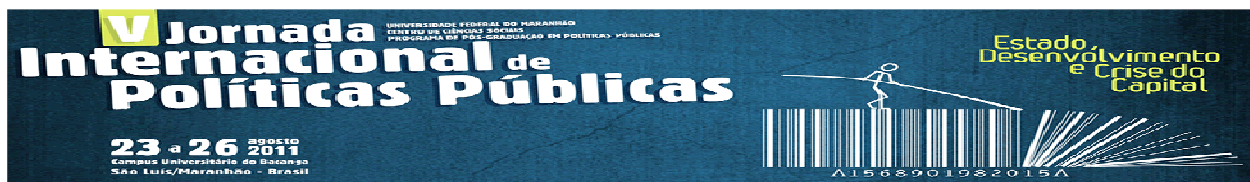
INTRODUÇÃO

O ciclo de reformas da educação superior, iniciado na década de 1990, na esteira das reformas educacionais de caráter neoliberal implementadas no decorrer daquela década, se caracteriza por um duplo viés: a ampliação quantitativa de instituições de ensino superior privadas e a privatização interna das instituições de

¹ Mestre. Universidade Federal do Maranhão (UFMA). anapaularis@hotmail.com

² Mestre. Universidade Federal do Maranhão (UFMA).

³ Mestre. Universidade Federal do Maranhão (UFMA). miriamsousa@uol.com.br



ensino superior públicas (MANCEBO, 2009, p. 16), por meio da adoção de mecanismos e estratégias de gestão gerencial, no âmbito da administração pública.

No que se refere a ambos os aspectos, podemos citar como marcos legais a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 9.394/96) favorecendo a expansão do setor privado na educação superior, por meio da flexibilização e diversificação das instituições de ensino superior, e por uma ampla legislação posterior, que vem favorecer o processo de criação de IES privadas, além do financiamento destas com recursos públicos. Deste modo, podemos afirmar que, durante a década de 1990, a expansão do ensino superior se deu, essencialmente, pela expansão da oferta de vagas no setor privado⁴.

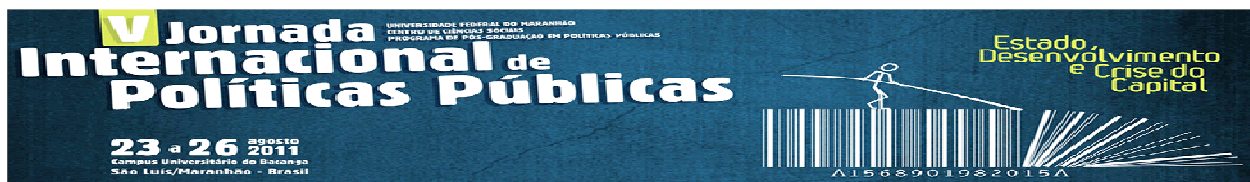
Neste mesmo período, as IES públicas sofreram um processo de desmonte pela progressiva precarização das condições de funcionamento das mesmas, consequência da política neoliberal implantada durante o governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), pela falta de investimentos em recursos humanos e materiais que possibilitassem seu funcionamento nos padrões de qualidade suficientes. Além disso, às IFES foi imputado o rótulo de “ineficientes” pelo governo e pela mídia, pressionando-as a adotar um modelo de gestão gerencial, de modo a solucionar suas dificuldades enfrentadas por meio da captação de recursos da iniciativa privada, venda de serviços educacionais e utilização privada das estruturas das IFES para a geração de serviços e produtos para o mercado (MANCEBO, 2009).

O desdobramento da reforma educacional da década de 1990 para o ensino superior público se expressa, segundo Mancebo (2009), por meio de um paradoxo, em que:

A adoção da máxima racionalização de recursos para as instituições federais, com o governo informando para as instituições que “mantém” sobre a necessidade de elevar os níveis de “eficiência” e de responsabilidade social” (expansão da matrícula, dos indicadores da relação professor/aluno), mas contendo gastos com o consumo, equipamentos e obras e com a contratação de pessoal docente e técnico-administrativo, conduziu as instituições federais a viverem a mais drástica política de corte e ajuste de sua história (MANCEBO, 2009, p. 17).

Com a mudança de governo, muda-se também o foco da reforma da educação superior, que nos anos 2000 privilegiará a expansão da IFES por meio de

⁴ De acordo com dados do Censo da Educação Superior (INEP), entre os anos de 1996 a 2006 houve um aumento da oferta de ensino superior no Brasil de 150%, sendo que 64% das vagas foram registradas em IES públicas e 206% em IES privadas.



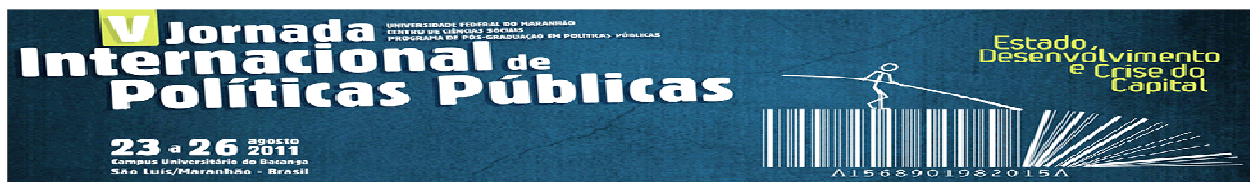
mecanismos de gestão gerencial e contratos de gestão, em que as universidades, para obter recursos adicionais para sua manutenção, pactuam metas com o poder público, a fim de ampliar a oferta de vagas e em contrapartida garantir recursos. Essa reforma não rompe com os pressupostos neoliberais, ao contrário, os aprofunda no âmbito da administração pública, trazendo conseqüências do ponto de vista social, na medida em que as instituições públicas passam a ser regidas pela lógica privatista, por meio da racionalidade financeira e a adoção de critérios quantitativos para as decisões administrativas.

1. O REUNI e a intensificação da lógica da gestão gerencial e da precarização como pressupostos da expansão do Ensino Superior público.

O mote da presente reforma materializada, no plano das IFES, pelo Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI, consiste na expansão do ensino superior público, com poucos recursos, e pela utilização máxima da capacidade de operação das IFES, por meio da intensificação e precarização do trabalho docente. O REUNI foi implantado pelo governo Lula em 2007, por meio do decreto no. 6.096 (24/04/07), com o objetivo de “criar condições para a ampliação do acesso e permanência na educação superior (por meio do), melhor aproveitamento da estrutura física e dos recursos humanos atualmente existentes” (art. 1º).

Esta nova faceta da reforma do ensino superior público, visa a introdução da lógica gerencial na gestão das IFES, por meio de contratos de gestão celebrados com o governo federal (MEC) e através de Acordos de Metas, numa evidente continuidade da lógica da reforma administrativa do Estado, de cunho neoliberal, implantada na década de 1990⁵. Através desses contratos, a administração pública

⁵ As reformas neoliberais do aparelho de Estado incidiram sobre a organização administrativa do Estado, com vistas ao aumento da eficiência na administração pública, com o objetivo de estabelecer o fortalecimento da administração pública direta, agregando o chamado “núcleo estratégico” do Estado (PEREIRA, 1997), e a descentralização da administração pública, em atividades consideradas não estratégicas, ou serviços públicos não-exclusivos do Estado. Essas reformas vão instituir a figura das organizações públicas não-estatais e uma nova forma de delegação do serviço público, reservado a atividades não-exclusivas do Estado, como é o caso do ensino superior.



delega às organizações sociais a oferta dos serviços públicos não-exclusivos do Estado. Nesse sentido, a Emenda Constitucional no. 19, de 1998, institui que:

a autonomia gerencial, orçamentária e financeira da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade.

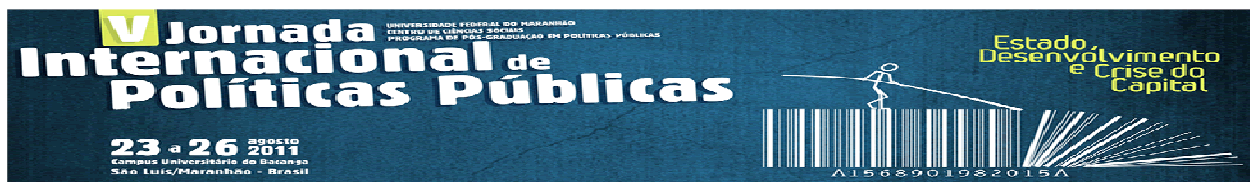
A inserção da lógica empresarial na administração pública, por meio desses mecanismos de descentralização, instituem a flexibilização e a diversificação institucional das organizações responsáveis pela oferta dos serviços públicos não-exclusivos do Estado.

Nesse contexto, as universidades públicas são configuradas como organizações sociais, constituindo-se como “universidade operacional” que é “regida por contratos de gestão, avaliada por índices de produtividade, calculada para ser flexível, [...] estruturada por estratégias e programas de eficácia organizacional e, portanto, pela particularidade e instabilidade dos meios e objetivos” (CHAUÍ, 2003, p. 3). Deste modo,

institucionaliza-se um novo *ethos* acadêmico, no qual critérios de produtividade e eficácia organizacional sobrepõem-se aos objetivos da instituição social caracterizada pela universalidade na produção e transmissão da experiência cultural e científica da sociedade, pela liberdade de discussão e espírito crítico, para configurá-la como organização social, prestadora de serviços, com estrutura de gestão para arbitragem de contratos (CHAVES, MENDES, 2009, p. 53).

O REUNI “incentiva” as IFES a firmarem contratos de gestão, por meio do estabelecimento de termos de compromisso, pelos quais recebem verbas públicas pelo cumprimento das metas assumidas, dentro de prazos estabelecidos e mediante indicadores quantitativos. A pretensão do governo com o REUNI é atingir um aumento substancial de ingressantes nas IFES (metas de ampliação das matrículas em até 200% em algumas IEFs) e tem como metas principais a elevação da taxa de conclusão dos alunos para 90% e o aumento da relação aluno/professor para 18⁶.

⁶Neste indicador, as metas de aumento de cursos, vagas e matrículas variam de 60 a 200%, enquanto que a contratação de docentes varia de 15 a 30% (CHAVES, MENDES, 2009, p. 58), onde se percebe uma desproporção entre a expansão das matrículas e as funções docentes. Ressalta-se que nessa relação não estão incluídas as atividades extra-sala de aula realizadas pelos docentes como pesquisa, extensão, pós-graduação, orientação de alunos, coordenação de programas, cursos, dentre outras e sim, essencialmente o ensino de graduação (CHAVES, MENDES, 2009, p. 60).

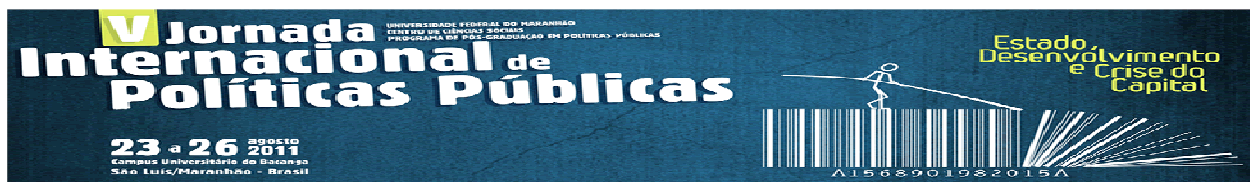


Outra estratégia é a redução da repetência e a substituição imediata dos estudantes evadidos, pelo estabelecimento de regras mais flexíveis de ingresso, avaliação e mobilidade estudantil, evitando “vagas ociosas”, o que significa a adoção de estratégias de redução da repetência e substituição imediata de estudantes evadidos, o que implica em adotar regras mais flexíveis para a mobilidade estudantil, via sistemas de acreditação, e admissão de novos alunos.

No que se refere a dotação de recursos para a expansão das IFES nos moldes das pretensões do MEC (dobrar o quantitativo de vagas na rede pública federal e, até 2011, matricular 30% dos jovens de 18 a 24 anos na universidade, conforme prevê o PNE), o REUNI prevê apenas um acréscimo de até 20% dos recursos para despesas de custeio e pessoal das IFES, condicionado a verba orçamentária do MEC, conforme as metas projetadas pelas IFES e de acordo com as metas globais do REUNI. Em termos numéricos, o governo pretende o acréscimo de 318 mil novos alunos, dispondo apenas de 2,07 bilhões até 2012. Nesse aspecto se percebe uma grande fragilidade do Programa, pois, além de não ampliar de forma significativa os recursos das IFES, em comparação com as metas propostas, condiciona o repasse de recursos às verbas orçamentárias do MEC, o que não garante a efetiva continuidade do programa, dada a tendência de redução anual dos recursos do Ministério da Educação⁷.

Com isso, podemos afirmar que o REUNI induz princípios de racionalização de recursos, pela adoção de uma lógica de custo-benefício, que atinge desde a gestão dos recursos até a organização acadêmica das IFES, incidindo sobre a estrutura dos cursos de graduação, de modo a flexibilizar os currículos, possibilitando diversas modalidades de aproveitamento de estudos, introdução do ensino a distância e regras mais flexíveis para ingresso de novos alunos, de modo a preencher vagas ociosas e evitar a evasão. Uma outra tendência é a focalização do trabalho docente sobre a atividade do ensino, reduzindo a disponibilidade dos professores para o desenvolvimento de pesquisa, extensão e funções administrativas. Como

⁷ A política de contingenciamento de recursos adotada pelo governo federal, pode ser verificada por meio de sucessivos cortes no orçamento do Ministério da Educação aplicado no ensino superior. De acordo com os dados do Orçamento Geral da União, foi previsto, para 2009, um gasto de R\$ 15,4 bilhões com as IFES, enquanto que em 2008 esse recurso foi de R\$ 16,9 bilhões, o que significa uma redução de 8,8% (CHAVES, 2009, p. 64). Em 2011, foi anunciado corte de R\$ 1 bilhão nas verbas previstas para a educação. As universidades federais podem perder até 10% do dinheiro utilizado para custeio e uma medida provisória publicada no Diário Oficial (15/02/2011) autorizou a contratação de professores substitutos (UOL Educação, 20/02/2011).



conseqüência dessas medidas, podemos prever a progressiva queda da qualidade do ensino.

Pelo exposto, em linhas gerais, a adoção do REUNI pelas IFES, acarreta como possíveis conseqüências: a) aumento substancial do número de alunos por sala de aula, sem que haja garantia de estrutura física, pessoal, recursos materiais suficientes para atender com qualidade essa demanda; b) mudanças profundas na organização dos cursos de graduação, de modo a adotarem critérios de organização mais flexíveis em prejuízo da qualidade do ensino; c) intensificação e precarização do trabalho docente, pelo aumento da relação aluno/professor e a restrição das atividades docentes ao ensino.

2. A adesão da UFMA ao REUNI e as conseqüências para a qualidade do ensino superior

A Universidade Federal do Maranhão aderiu ao REUNI em 2007, com um plano de reestruturação aprovado pela Resolução no. 104/CONSUN, de 30/11/2007 que prevê um aporte de recursos na ordem de 121 milhões até 2012, sendo R\$ 44,7 milhões investidos em obras de infra-estrutura e R\$ 76,5 milhões para custeio de bolsas e contratação de novos funcionários.

Com relação as metas a serem alcançadas, estão distribuídas nas seguintes dimensões:

a) Ampliação da oferta de educação superior pública:

Nesta dimensão, o plano de Reestruturação da UFMA prevê como meta a ampliação das vagas de ingresso, especialmente no turno noturno, por meio da criação de 1.580 novas vagas nos cursos de graduação, 1.100 vagas para novos cursos e 480 para cursos existentes, além da contratação de 328 novos professores, 82 servidores técnico-administrativos de nível médio e 100 de nível superior. Levando em consideração a exigência de ampliação das vagas no período noturno, posta pelo Decreto no. 6.096/07, a distribuição do número de vagas será da seguinte forma: 920 vagas dos cursos novos serão noturnos e 180 diurnos; 130 vagas dos cursos existentes serão noturnos e 350 diurnos; totalizando 1050 vagas à noite e 530 durante o dia. Propõe também elevar progressivamente, até o final do Programa, a relação

professor/aluno (RAP) até 1:18, considerando a dedução possibilitada pelo aumento quali-quantitativo da pós-graduação⁸.

b) Redução das taxas de evasão;

Para esta dimensão, a UFMA propõe como meta elevar, progressivamente, até 2012 a taxa de conclusão de curso (TCG) para 90%, reduzindo o tempo médio de conclusão dos cursos de graduação para o tempo ideal previsto nos projetos pedagógicos.

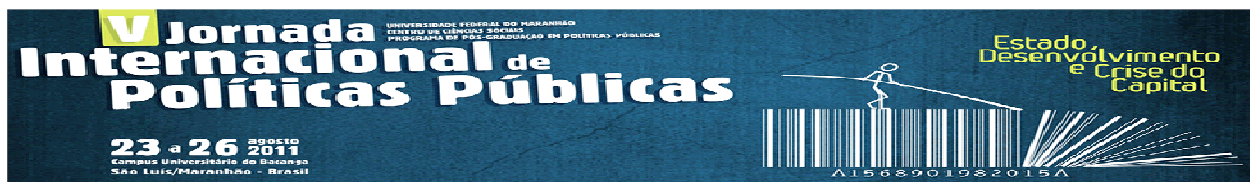
c) Ocupação das vagas ociosas;

Preenchimento de, pelo menos, 90% das vagas efetivamente disponíveis, identificadas a partir de uma atualização da metodologia existente nos regulamentos acadêmicos, de modo a poder alcançar mais precisão, e com a preocupação de contemplar todas as categorias de demanda por vagas - transferência interna, externa, portadores de diplomas e reintegração -, priorizando os egressos de modalidades alternativas de cursos e integrando candidatos com créditos adquiridos, tanto de cursos internos em andamento quanto de cursos externos, a partir da rede de parceiros acreditados, mediante processos seletivos próprios.

As propostas apresentadas nesses tópicos contidos no Plano de Reestruturação da UFMA significam uma completa mudança na atual configuração dos cursos, com base nos princípios da flexibilidade, da autonomia, da racionalidade e da articulação dos campos dos saberes. Toda a Base Normativa atualmente existente na UFMA deverá ser reformulada, as Pró-Reitorias, reorganizadas e deverá ser criado um Sistema de Acreditação de instituições parceiras para o procedimento de aproveitamento de estudos, assim como um Sistema de Orientação Acadêmica. Deverá ser criada, também, uma Assessoria Pedagógica multidisciplinar para orientar a revisão dos projetos pedagógicos e previsto um programa de formação continuada de professores *para o desenvolvimento de novas perspectivas educacionais*.

Na verdade, os aspectos presentes na proposta da UFMA seguem todas as diretrizes do governo e visam aos objetivos de produtividade entendida no sentido

⁸ Para medir a relação aluno/professor (RAP), o Ministério da Educação levará em conta a existência de programas de pós-graduação existentes nas IFES, considerando os critérios de avaliação da CAPES (coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior). Ou seja, as instituições que mantiverem maior número de programas de pós-graduação consolidados, com avaliação máxima pela CAPES, serão beneficiadas no cálculo da relação aluno/professor.



estritamente econômico. Sobre ela incidem todas as críticas já endereçadas pelo movimento docente ao REUNI.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Percebemos, pelo exposto, que processo de reforma do ensino superior no âmbito das universidades públicas por meio do REUNI é mais uma estratégia para a implementação da reforma neoliberal do Estado e, por conseqüência, para continuidade do processo de precarização da universidade pública, iniciada na década de 1990.

A recorrência do discurso da eficiência e a racionalização dos recursos tem ampliado os processos de exclusão educacional, mesmo para aqueles formalmente inseridos no ensino superior público, por meio da precarização das condições de oferta do ensino superior, essencialmente focado no ensino, na redução dos recursos direcionados para a pesquisa e extensão.

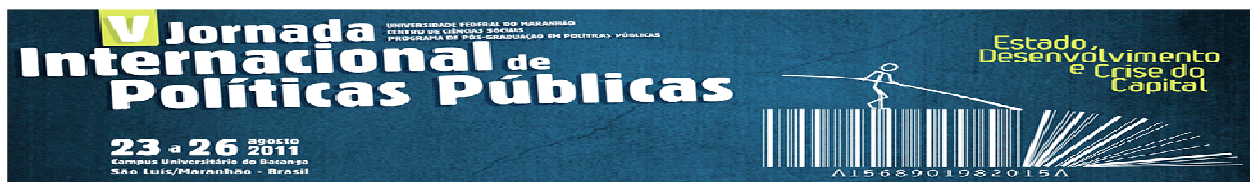
Deste modo, concluímos que a política de expansão do ensino superior em moldes que não garantam a qualidade do ensino, pois as condições efetivas para a garantia da oferta de um ensino superior, que fuja à lógica do produtivismo em educação, que tem dado a tônica das reformas educacionais de cunho neoliberal.

REFERÊNCIAS

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. Brasília, DF, 2007.

CHAVES, V.L.J; MENDES, O. da C. REUNI: o contrato de gestão na reforma da educação superior pública. IN CHAVES, CABRAL NETO, NASCIMENTO (orgs). **Políticas da educação superior no Brasil: velhos temas, novos desafios**. São Paulo: Xamã, 2009.

MANCIBO, D. Políticas da educação superior no Brasil – velhos temas, novos desafios. IN IN CHAVES, CABRAL NETO, NASCIMENTO (orgs). **Políticas da educação superior no Brasil: velhos temas, novos desafios**. São Paulo: Xamã, 2009.



PEREIRA, L. C. B. **A reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismo de controle.** Brasília. DF: MARE, 1997.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO. Resolução no. 104/CONSUN, de 30/11/2007.

UOL Educação. **Universidades federais podem perder 10% da verba por causa de cortes no orçamento.** Extraído de: educacao.uol.com.br. Acesso em 22 de fevereiro de 2011.