



Contratualização no ensino superior: um estudo à luz da nova gestão pública

Alda Maria Duarte Araújo Castro¹ e Raphael Lacerda de Alencar Pereira^{2*}

¹Departamento de Fundamentos e Política Educacional, Centro de Educação, Programa de Pós-graduação da Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, Rio Grande do Norte, Brasil. ²Programa de Pós-graduação em Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Av. Sen. Salgado Filho, 3000, 59078-900, Natal, Rio Grande do Norte, Brasil. *Autor para correspondência. E-mail: raphaelucia@hotmail.com

RESUMO. O artigo discute as novas formas de gerenciamento das políticas educacionais para o ensino superior, com foco no contrato de gestão adotado pelo Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais Brasileiras (Reuni). Parte do pressuposto de que a análise das políticas educacionais deve considerar o contexto histórico em quem elas são concebidas e implementadas e que, na atualidade, foram marcadas por mudanças sociopolíticas e tecnológicas, gerando reformas nos Estados nacionais com repercussões no campo educacional. Trata-se de um estudo bibliográfico e documental que faz uma leitura contextualizada da temática. Os estudos mostram que a adoção de um novo modelo de gestão, baseado nos marcos teóricos da nova gestão pública, com princípios empresariais, trouxe uma nova configuração para o gerenciamento das universidades públicas, sendo o contrato de gestão o principal instrumento de operacionalização. O programa Reuni, ao adotar um modelo de organização fundamentado nesse paradigma, centrado na eficiência e na eficácia dos serviços, mudou a forma organizativa das universidades, que passaram a priorizar a relação de 'quase-mercado' em detrimento de sua função social e da preocupação com a formação para a cidadania.

Palavras-chave: educação superior, contrato de gestão, Reuni.

Contractualization in higher education system: a study from the new public management's point of view

ABSTRACT. Current article discusses management forms of educational policies for higher education system focusing on the management contract used by the Program for the Support of Restructuring and Expansion Plans of Brazilian Federal Universities (REUNI). It is foregrounded on the analysis that educational policies must consider the historical contexts in which they were created and implemented, and which have lately been marked by sociopolitical and technological changes leading to reforms in the national States, with repercussions on the educational field. The bibliographical and documental study, developing a contextualized interpretation of the subject, shows that the adoption of a new management model, based on the theoretical frameworks of the new public management with business principles, has brought a new configuration to the management of the public universities where the management contract is the main operationalization instrument. The REUNI program, by adopting an organization model based on this paradigm, aimed at the efficiency and efficacy of the services, changed the organizational form of the universities, giving priority to a commercial-like relationship rather than insisting on its social function and its concern for citizenship training.

Keywords: higher education, management contract, Reuni.

Contractualización en la enseñanza superior: un estudio a la luz de la nueva gestión pública

RESUMEN. El artículo discute las nuevas formas de gerenciamento de las políticas educacionales para la enseñanza superior, con mayor atención en el contrato de gestión adoptado por el Programa de Apoyo a Planes de Reestructuración y Expansión de las Universidades Federales Brasileñas (Reuni). Parte de la premisa de que el análisis de las políticas educacionales debe considerar el contexto histórico donde ellas son concebidas e implementadas y que, en la actualidad, han sido marcadas por cambios sociopolíticos y tecnológicos, generando reformas en los Estados nacionales con repercusiones en el campo educacional. Se trata de un estudio bibliográfico y documental que hace una lectura contextualizada de la temática. Los estudios muestran que la adopción de un nuevo modelo de gestión, basado en los marcos teóricos de la nueva gestión pública, con principios empresariales, ha traído una nueva configuración para el gerenciamento de las universidades públicas, siendo el contrato de gestión el principal instrumento de operacionalización. El programa Reuni al adoptar un modelo de organización fundamentado en este paradigma, centrado en la eficiencia y en la eficacia de los servicios, cambió la forma organizativa de las universidades, que pasaron a priorizar la relación de 'casi-mercado' en detrimento de su función social y de la preocupación con la formación para la ciudadanía.

Palabras clave: Educación superior, Contrato de gestión, Reuni.

Introdução

A análise das políticas educacionais para o ensino superior nas últimas décadas deve, necessariamente, considerar o contexto histórico em que elas são implementadas, assim como as profundas mudanças sociopolíticas e os atuais processos de reforma pelos quais passam os Estados nacionais e subnacionais. Portanto, para entender as complexas relações estabelecidas entre o Estado e a sociedade, é fundamental admitir que a História não se constitui, apenas, de continuidades e sequências, mas, também, de um complexo processo de tensões e rupturas, no qual as mudanças vivenciadas ultrapassam fronteiras geográficas e se integram a um capital em constante expansão. O estado, nessa perspectiva de análise, não pode ser pensado como racional/ideal, mas entendido também como espaço de luta e mobilização social no qual não se representa apenas a coletividade social e o bem comum, senão a expressão política de um conflito de classes. Com base nesse pressuposto, é que se enquadra a discussão das novas formas de gerenciar as políticas educacionais voltadas para o ensino superior.

O artigo se apresenta estruturado em três partes. A primeira analisa os marcos teóricos que definem uma nova gestão pública e sua influência na reforma do estado brasileiro; a segunda evidencia os contratos de gestão como mecanismos de implementação da nova forma de gerenciar os serviços públicos; e a terceira analisa o Programa Reuni como forma de operacionalizar as políticas para o ensino superior público, no contexto das atuais reformas educacionais.

A Gestão Pública e a modernização do Estado brasileiro: repercussões para o ensino superior

Nas últimas décadas do século XX, tendo como referência as mudanças ocorridas nas sociedades contemporâneas, novas concepções de gestão se consolidaram para responder às demandas do mundo produtivo. Dessa forma, o processo de discussão no campo teórico, no que se refere à gestão da *Res publica*, está estreitamente relacionado com as complexas mudanças estruturais pelas quais passa o Estado moderno, apontado como motivo das crises inerentes ao próprio modo de produção capitalista. Para superar essa crise, o Estado deveria ser mais ágil, mais eficiente e produtivo na busca da satisfação dos cidadãos.

Evidencia-se, portanto, que a reforma do estado tem sua dinâmica determinada por mudanças qualitativas ocorridas na organização da produção e nas relações de poder que levaram à redefinição das estratégias econômicas e político-sociais nas sociedades capitalistas, sob a hegemonia das relações sociais baseadas na propriedade privada. Essa

discussão ganha destaque porque, de acordo com os economistas neoliberais, entre os motivos para a crise do capital estariam o crescimento do estado burocrático, a excessiva intervenção estatal na economia, a baixa qualidade na prestação de serviços públicos, o aumento do movimento sindical e o esgotamento da regulação keynesiana.

Dessa forma, o modelo de bem-estar social, baseado na teoria weberiana de estado que se encontrava em funcionamento, estava fadado ao fracasso pela sua rigidez e custo excessivo, que sobrecarregava a máquina pública. Esse estado burocrático¹ tinha como característica a ação direta, a padronização e o controle dos procedimentos preestabelecidos nos moldes da racionalidade conceituada por Weber. O Estado regia-se por uma série de normas ou princípios e implicava, necessariamente, a criação de um aparato administrativo, com técnicos altamente especializados, distribuídos por cargos organizados numa hierarquia com limites definidos de autoridade, ou seja, implicava um sistema consistente de normas e regulamentos (WEBER, 1994).

Em meados da década de 1970, o Estado do bem-estar burocrático, devido ao seu elevado custo de operacionalização derivado do aprofundamento de sua intervenção na sociedade, entra em crise. Para a superação dessa crise, foram propostas várias iniciativas, tais como: a limitação das dimensões do setor público, o uso de mecanismos de mercado, a comercialização de órgãos públicos. Essas estratégias foram utilizadas, inicialmente, pelos governos na Inglaterra e nos Estados Unidos, inseridas, de imediato, no receituário dos organismos internacionais e, por conseguinte, na agenda política da maior parte das nações desenvolvidas ou em desenvolvimento (COSTA, 2010).

Segundo Abrúcio (1997), há de se distinguir dois momentos quando se fala de reforma estatal. O primeiro estende-se da década de 1970 até o início dos anos 1990, caracterizado pela ênfase neoliberal de crítica ao caráter intervencionista do estado, pela exigência da diminuição da sua área de atuação como condição ao livre funcionamento do mercado e pelo redimensionamento da gestão pública que afetou a organização das burocracias públicas. O segundo momento da Reforma pode ser situado nos anos 1990, caracteriza-se pela necessidade de mudança da administração pública para torná-la mais eficiente,

¹ O termo burocracia surgiu, pela primeira, vez na sociedade francesa do século XVIII, referindo-se à existência de um novo grupo de funcionários para os quais a tarefa de governar se havia convertido em um fim em si mesma. Com Weber, o termo burocracia perde seu sentido negativo e passa a ser entendido como uma forma racional de organizar o esforço humano, fazendo interagir recursos e ação humana. Weber, a partir de uma atitude compreensiva da realidade, entende que a organização burocrática é necessária ao funcionamento do Estado moderno (ABRÚCIO, 2003, p. 178).

utilizando, para isso, a lógica do mercado. Temas como a descentralização administrativa e política; a atribuição de funções e autonomia ao mercado e à sociedade; a flexibilização da gestão e, entre outras coisas, a preocupação com a eficiência na busca de resultados, tornaram-se centrais, relacionado-se, segundo Costa (2010, p. 139), à “[...] emergência de um novo paradigma em administração pública, rotulado de modelo gerencialista ou *new public management*”.

O documento referência para a implementação da reforma gerencial, na América Latina, foi elaborado e divulgado pelo Conselho Diretivo do Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento (CLAD), em 1998, intitulado *Uma Nova Gestão Pública para a América Latina*. Segundo Pereira (2006), o documento oferece as bases conceituais para a reforma necessária. De acordo com as diretrizes desse documento (CLAD, 1998, p. 27, grifo nosso):

Trata-se de construir um Estado para enfrentar os novos desafios da sociedade pós-industrial, um Estado para o século XXI, que além de garantir o cumprimento dos contratos econômicos, deve ser forte o suficiente para assegurar os direitos sociais e a competitividade de cada país no cenário internacional. Busca-se, desse modo, uma ‘terceira via’ entre o *laissez faire* neoliberal e o antigo modelo social-burocrático de intervenção estatal [...].

Nesse sentido, o documento aponta para a necessidade de comprometimento do Estado com as questões sociais (universalidade dos serviços de saúde e educação, por exemplo). Dessa forma, as privatizações e a criação de agências reguladoras constituem parte importante desse projeto, tendo em vista que o Estado deve “[...] desenvolver sua capacidade estratégica de atuar junto ao setor privado e à universidade para criar um entorno adequado ao aumento da competitividade das empresas” (CLAD, 1998, p. 28). Com esse objetivo, destaca que as mudanças devem orientar-se: a) pela flexibilização organizacional, capaz de tornar os governos mais ágeis; b) pela montagem de uma rede de relações mais democráticas entre a prestação dos serviços públicos e os cidadãos-consumidores; c) pela implantação de um modelo contratual e competitivo de ação estatal, a partir do qual se possa aumentar a eficiência e a efetividade das políticas.

É consenso entre os elaboradores do documento que a Reforma Gerencial assegura os mecanismos necessários ao aumento da eficácia, eficiência e efetividade da administração pública, o que, por sua vez, cria novas condições que possibilitam tornar mais democrática a relação entre o Estado e a sociedade (CLAD, 1998). Dentre as principais

características desse modelo administrativo, defendidas no documento, destacam-se: a) profissionalização da alta burocracia (construção de um núcleo estatal estratégico para formular, supervisionar e regular as políticas); b) estabelecimento de uma administração pública transparente com a consequente responsabilização dos gestores perante a sociedade; c) descentralização na execução dos serviços públicos (aumentar a fiscalização e o controle social); d) desconcentração organizacional (para as atividades que permanecem como exclusivas do Estado); e) ênfase no controle dos resultados (estabelecimento de um modelo contratual entre o órgão central e as agências descentralizadas, sendo importante o conceito de ‘contrato de gestão’); f) maior autonomia gerencial das agências e de seus gestores (controle por resultados, por competição administrada etc.); g) divisão em duas formas de unidades administrativas autônomas (as que realizam atividades exclusivas de Estado e um segundo tipo de agência descentralizada que atua nos serviços sociais e científicos, sendo possível sua transferência para um setor público não estatal²); h) orientação da prestação de serviços para o cidadão-usuário; i) alteração do papel da burocracia em relação à democratização do Poder público, visando aumentar o grau de responsabilização do servidor público.

De acordo com os novos preceitos para a organização de um estado mais moderno e flexível, o Brasil passa a se reorganizar com o objetivo de tornar o aparelho estatal mais governável e com maior capacidade de governança, garantindo, assim, não apenas a propriedade e os contratos, como orienta o ideário neoliberal, mas, também, complementar o mercado na tarefa de coordenar a economia e promover uma distribuição de renda mais justa (PEREIRA, 1998). Nesse contexto, o governo brasileiro, por meio do Ministério da Administração e da Reforma do Estado (MARE) e com a elaboração de um Plano Diretor para a reforma do Estado, iniciou importantes medidas para a sua reorganização.

No processo de reconstrução do aparelho estatal, foram identificados quatro problemas que o Brasil deveria enfrentar: o tamanho do estado; a redefinição do seu papel regulador; a retomada da governança; a governabilidade. Na solução desses problemas, a reforma tinha como elementos básicos: a delimitação da área de intervenção do estado, por meio dos programas de privatização, terceirização e

² Pereira (1998, p. 236-237), adota as diretrizes do CLAD (1998) para a Reforma Gerencial brasileira. quando afirma que entre “[...] as organizações públicas, enquanto voltadas para o interesse público, é estatal a que for parte integrante do aparelho do Estado e subordinar-se ao Direito Público, enquanto é pública não estatal aquela que, embora buscando o interesse geral, não faz parte do aparelho do Estado e se subordina ao Direito Privado”.

publicização; a redefinição do papel regulador, pela desregulação da economia e pela escolha dos mecanismos de mercado nas políticas públicas; o crescimento da governança, obtido pelo ajuste fiscal com a adoção da administração gerencial e com a delimitação clara entre as responsabilidades de formulação e de execução das políticas públicas sociais; a governabilidade³, que passa pelo aperfeiçoamento dos mecanismos da democracia representativa e do controle social (DINIZ, 1997).

Pelo exposto no Plano Diretor, o estado moderno teria quatro setores: o núcleo estratégico, as atividades exclusivas, os serviços não exclusivos e a produção de bens e serviços para o mercado. O núcleo estratégico (com a responsabilidade de definição das leis e políticas e seu cumprimento) formado pelo Parlamento, pelos tribunais, pelo presidente ou primeiro ministro, governador e pelos servidores civis dos altos escalões (PEREIRA, 1998). As atividades exclusivas do estado seriam aquelas que envolvem o poder estatal. Delas, fazem parte as atividades que garantem, diretamente, que as leis e as políticas públicas sejam cumpridas e financiadas. Fazem parte desse setor as forças armadas, a polícia, a agência arrecadadora de impostos – as funções tradicionais do estado, as agências de financiamento, fomento e controle dos serviços sociais e da seguridade social (PEREIRA, 2006).

Nas atividades não exclusivas estão caracterizados os serviços de educação, saúde, cultura e de pesquisa científica, são serviços que podem ser oferecidos pelo estado e, também, pelo setor público não estatal. Em consonância à racionalidade imposta pelo Plano Diretor, os serviços não exclusivos do estado poderão ser efetivados em parceria com outras instituições ou com outras organizações sociais criadas para esse fim. A área de produção de bens e serviços para o mercado, cujas atividades sempre foram vistas como monopólio das empresas privadas e que, nos últimos anos, vinham sendo assumidas também pelo setor público, é definida como de competência do setor privado. Em face dessas mudanças, as políticas definidas para o ensino superior foram influenciadas pelo caráter de focalização, que priorizou o financiamento para a educação básica. Essa opção de financiamento e a flexibilização da Lei de Diretrizes e Bases da Educação n.º 9.394 (BRASIL, 1996), foram determinantes para que a expansão desse nível de ensino ocorresse pela via da privatização.

O contrato de gestão: uma estratégia para gerenciar as instituições públicas de ensino superior

O argumento que desloca para a administração e gestão do bem público os motivos das crises que afetam as economias capitalistas, sobretudo as emergentes, desde as últimas décadas do século vinte, é cada vez mais enfatizado. A carência de recursos, oriunda da retirada estratégica do Estado em diversos setores, abre espaço para a discussão sobre a necessidade de utilizar melhor os recursos disponíveis (romper com a gestão burocrática), tendo como referência a eficiência e a eficácia na administração pública (reforma gerencial).

Impulsionado por essas diversas orientações para a reforma, o governo brasileiro aderiu aos contratos de gestão como forma de gerenciar os serviços prestados à comunidade. De origem francesa, os contratos de gestão se constituem em uma forma de controle administrativo sobre as empresas estatais, redesenhando, dessa forma, as relações de público e privado na prestação de serviços à população. No direito brasileiro, ainda que a mesma tendência seja acompanhada, pode-se incluir novos tipos de categoria, como, por exemplo, as já citadas 'organizações sociais' (DI PIETRO, 1996).

Essa forma de contrato objetiva alcançar melhores resultados administrativos, relacionados à criação de novos instrumentos no âmbito do Direito Público. De acordo com as orientações do CLAD (1998), esse tipo de contrato tem como base metas quantitativas e qualitativas definidas *a priori* e, posteriormente, avaliadas. O contrato de gestão também deve definir o que fazer após a avaliação, em termos de penalidades, premiações, ou formas de corrigir os erros. Em suma, o contrato de gestão constitui um instrumento que permite tanto uma aferição mais rigorosa da eficiência, da eficácia e da efetividade, bem como um aumento da transparência da administração pública, considerando que a sociedade pode saber, de antemão, quais são, de fato, os objetivos de cada órgão público, seus resultados e o que poderá ser feito para, se necessário, mudar um mau desempenho. Ademais, é um instrumento normativo, uma ferramenta que auxilia o planejamento e pode ser utilizado na administração pública como meio para formalizar o compromisso das partes contratantes com a obtenção de resultados. Nesse documento, devem ser explicitadas as diretrizes e objetivos contidos no plano de governo, as metas a serem atingidas e as ações e recursos necessários à sua execução (SIQUEIRA, 2003).

Ainda que a dificuldade de mediação de alguns objetivos possa conduzir para uma avaliação dos

³ Governabilidade "[...] refere-se às condições sistêmicas mais gerais sob as quais se dá o exercício do poder numa dada sociedade [...]", e governança "[...] refere-se ao conjunto dos mecanismos e procedimentos para lidar com a dimensão participativa e plural da sociedade, o que implica expandir e aperfeiçoar os meios de interlocução e de administração do jogo de interesses [...]" (DINIZ, 1997, p. 22).

contratos que privilegie apenas os aspectos quantitativos, de acordo com Araújo e Pinheiro (2010, p. 664), o

[...] contrato de gestão é um dos mecanismos mais utilizados no novo paradigma da gestão pública que considera a contratualização uma das formas mais eficientes de instituir uma gestão por resultados.

É possível associar o contrato de gestão a, pelo menos, três dos mecanismos propostos para a implementação da nova gestão pública: a) a responsabilização pelo controle social; b) a responsabilização pela introdução da lógica dos resultados; c) a responsabilização pela competição administrada. A responsabilização social ampliaria o espaço público, a consciência republicana e evitaria que as políticas de Estado tivessem apenas um caráter economicista, lembrando ao poder público que seu foco deve ser os direitos dos cidadãos e, por fim, ajudar na modernização da administração pública. A introdução da lógica dos resultados se orienta pelo constante monitoramento e controle, sendo necessário tornar esses resultados quantificáveis para, assim, auferir os ganhos de eficiência e efetividade das políticas. A responsabilização pela competição administrada parte do princípio de que a falta de concorrência no interior do serviço público é um fator impeditivo da eficácia, eficiência e qualidade deste, considerando-se como alternativa a possibilidade de diversificar os provedores dos serviços e ações públicas, para que em meio à pluralidade de atores, instaurem-se diferentes formas de competição.

Dentro dos princípios da competição administrada, o Estado-nação funcionaria como articulador/regulador das políticas. Ou seja, o núcleo central estabelece parâmetros de desempenho às unidades descentralizadas ou aos prestadores de serviços públicos não estatais que, por sua vez, serão regulados por agências subordinadas ao Estado. Os provedores ou entes descentralizados serão ligados à administração central, ou às suas respectivas agências, por meio de contratos firmados entre ambos. Os contratos, por sua vez, são os instrumentos que traduzem as metas e índices a serem atingidos e os resultados observáveis são passíveis de penalizações, premiações e/ou se tornam meios para realizar os ajustes necessários.

A introdução do contrato de gestão no Brasil ocorreu através do Decreto n.º 137, de 27 de maio de 1991 (BRASIL, 2012), no governo Collor de Melo, quando foi estabelecida a possibilidade de firmar contratos entre o poder público e as empresas estatais. No entender de Bittencourt (2005), foi apenas com a Emenda Constitucional n.º 19/98, que

essa forma de contrato passou para a alçada constitucional, com previsão no art. 37, § 8º (destaque para a autonomia gerencial, orçamentária e financeira). Nesse contexto, observaram-se três situações diferentes: a) contrato entre o Poder Público e entidades da Administração Indireta; b) contrato entre órgãos; c) contrato entre o Poder Público e organizações sociais (sendo, este último, o mais importante para o presente trabalho).

A possibilidade de estabelecer um contrato de gestão do Poder Público com entidades privadas sem fins lucrativos que exercem atividades de interesse público está intimamente relacionada com a Lei n.º 9.637/98, quando o Art. 5º destaca que

[...] entende-se por contrato de gestão o instrumento firmado entre o Poder Público e a entidade qualificada como organização social, com vistas à formação de parceria entre as partes para fomento e execução de atividades [...]. (BRASIL, 1998).

Para ressaltar o que considera como vantagens na utilização dos contratos de gestão na administração pública, Siqueira (2003), resumidamente, destaca: a) valorização do ponto de vista dos usuários, protegendo-os contra as decisões arbitrárias ou repentinas do Estado, priorizando necessidades gerais, ou de política geral, ligadas à situação orçamentária do próprio Estado; b) promoção da austeridade na gestão dos recursos e do aumento na produtividade; c) efetivação de controle por meio do acionista majoritário sobre o desempenho gerencial; d) obrigação de adotar indicadores de desempenho, quantificáveis e mensuráveis, que se constituem nas metas associadas aos objetivos, ou seja, devem constar indicadores claros e consistentes que permitam a avaliação de resultados obtidos pela administração (com mecanismos de acompanhamento e relacionados à produtividade global); e) programação de investimentos, maior transparência e segurança, favorecendo a continuidade administrativa.

Na área educacional, com consequências diretas na sua estruturação e na forma de gestão, essa 'nova' lógica atribui grande importância aos conceitos de eficiência e eficácia, com destaque ao controle de resultados como fundamental. Entre importantes questões sobre a temática, Araújo e Pinheiro (2010, p. 660-665), especialmente no que se refere à relação entre as instituições de ensino e o Estado, apontam que:

Inverte-se a lógica que presidia as relações entre as universidades federais e o MEC. Agora, privilegia-se o foco nos resultados previamente pactuados, rompendo com o paradigma burocrático até então dominante de foco nos processos. [...] Ao trazer para a agenda dos sistemas educacionais os temas da

eficiência, da eficácia, da efetividade, do controle de resultados, da produtividade, dos custos, das metas, dos indicadores e do contrato de gestão, entre outros temas, vincula-se de forma estreita às orientações gerencialistas que têm marcado profundamente a discussão sobre a reforma do Estado brasileiro, produzindo alterações importantes no modo de funcionamento das instituições.

Inovações como o contrato de gestão evidenciam as consequências, no âmbito das universidades federais, de um modelo de organização influenciado pelo paradigma gerencialista de administração, ocasionando assim, por meio dos contratos entre o Estado e as universidades, uma lógica de mercantilização de bens e serviços acadêmicos.

Dessa forma, por meio de instrumentos regulatórios, a autonomia das instituições educacionais, sobretudo as IES públicas, é reduzida à mera captação de recursos no mercado para manutenção de suas atividades de ensino, pesquisa e extensão. Esse modelo gerencial difundido nas empresas capitalistas adentra o universo acadêmico, que passa a ser medido pela quantidade de produtos e recursos disponíveis no mercado de editais.

Essa forma de gerir os serviços públicos foi adotada no Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais Brasileiras (Reuni). Concordamos com Araújo e Pinheiro (2010) quando afirma que a pactuação de metas, de indicadores de desempenho, a eficiência dos serviços, o estabelecimento de prazos e instrumentos de acompanhamento e avaliação compõem a conformação político-institucional na qual as universidades estão inseridas.

Contratualização no ensino superior: O Reuni como estratégia de gestão para as universidades federais brasileiras

As discussões sobre a reestruturação das universidades federais iniciaram na primeira gestão do Governo Lula da Silva, em 2003, com a composição do Grupo de Trabalho Interministerial (GTI)⁴ instituído pelo Ministro Tarso Genro. Esse grupo tinha como finalidade diagnosticar a condição desse nível de educação no país e, em seguida, apresentar um plano de ação, com vistas ao enfrentamento dos problemas localizados, mais precisamente, visando à reestruturação, ao desenvolvimento e à democratização das Instituições Federais de Ensino Superior – IFES.

Dessa forma, o GTI oferecia, entre outras alternativas, a instituição de um programa

emergencial de apoio à educação superior, com foco nas universidades federais, e a efetivação de uma reforma universitária, que, de acordo com o documento, deveria atingir quatro objetivos: ampliação do quadro docente e de vagas para estudantes, implementação da modalidade da educação a distância, autonomia universitária e mudança na política de financiamento (limitação de gastos com folha de pagamento e a entrada de recursos privados na IES).

A reforma (em seus diversos níveis) foi concebida para promover um incremento significativo do desempenho estatal mediante a introdução de formas inovadoras de gestão e de iniciativas destinadas a quebrar as 'amarras do modelo burocrático', a descentralizar os controles gerenciais e a flexibilizar normas, estruturas e procedimentos. Contribuiria, também, para a redução do tamanho do Estado mediante políticas privatizantes, terceirização e parceria público-privada, com o objetivo de alcançar um Estado mais ágil, menor e mais barato (NOGUEIRA, 2005).

Nesse contexto de expansão da educação superior e, por conseguinte, expansão das universidades públicas, sedimenta-se, como importante medida governista para a reestruturação desse nível de ensino, o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais Brasileiras (Reuni), que se apresenta como uma das ações que consubstancia o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), lançado pelo Presidente da República, em 24 de abril de 2007. É um Plano executivo para dar organicidade e coesão aos vários programas desenvolvidos no campo educacional no âmbito da União e que adotou a gestão gerencial como forma de operacionalizar os programas.

O Decreto n.º 6.096, de 24 de abril de 2007, que institui o Reuni é composto de oito artigos e lança as bases para significativas mudanças na estrutura das universidades federais na medida em que reforça o objetivo de ampliar o acesso e a permanência na educação superior, em nível de graduação, por meio de um melhor aproveitamento dos recursos humanos e da estrutura física existentes (BRASIL, 2007). Essa lógica evidencia a tentativa de promover uma expansão pela via da racionalização dos recursos humanos, levando em consideração a pretensão de aumentar a relação professor/aluno e introduzir uma lógica gerencialista voltada para o controle de resultados nas universidades federais.

A meta principal desse Decreto é definida em seu artigo 1º, quando destaca, no § 1º, que o

[...] Programa tem como meta global a elevação gradual da taxa de conclusão média dos cursos de

⁴ O GTI era composto por seis ministérios: Educação, Casa Civil, Planejamento, Fazenda, Ciência e Tecnologia e Secretaria Geral da Presidência.

graduação presenciais para noventa por cento e da relação de alunos de graduação em cursos presenciais por professor para dezoito, ao final de cinco anos, a contar do início de cada plano (BRASIL, 2007).

É importante considerar que, em 2007, no Brasil, essa relação era de 11,9 alunos por professor. Segundo as Diretrizes para o Reuni, a relação de 18 estudantes de graduação presencial por professor foi fixada com base nas determinações contidas na Lei de Diretrizes e Bases n.º 9.394/96, tomando como referência a carga horária dos professores (art. 57) e estimando-se as salas de aula com 45 alunos de graduação e uma carga horária discente de aproximadamente 20 horas semanais (BRASIL, 1996). Dessa forma, para Tonegutti e Martinez (2008), essa meta foi construída de forma arbitrária e fere a autonomia universitária, que é assegurada pela própria LDB no tocante à competência para dispor dos currículos e programas dos seus cursos, bem como das vagas que serão fixadas de acordo com a capacidade institucional.

Segundo Araújo (2010), as críticas a essa elevação numérica foram intensas, principalmente, das associações de representação docente que ressaltam que,

[...] o cumprimento da meta representa a intensificação e a precarização do trabalho docente, na medida em que se exigirá maior dedicação à atividade de ensino, com ampliação de turmas e vagas. [...] A flexibilização no regime de contratação de professores expressa o entendimento governamental de que a predominância de docentes em regime de dedicação exclusiva, nas universidades, é dispensável e obstaculiza a ampliação do acesso ao ensino de graduação. (ARAÚJO, 2010, p. 107).

Essa é uma medida que procura suprir a deficiência de professores, gerada pela grande expansão das matrículas e dos cursos. A abertura de turmas mais numerosas, sem pessoal qualificado e em número insuficiente para atender à demanda, compromete a qualidade do ensino na medida em que a meta de contratação de professores não pode ultrapassar 20% de recursos adicionais no orçamento das universidades.

Se no governo de FHC o investimento nas universidades públicas foi quase inexistente, além de haver cortes no orçamento dessas instituições provocados pela política de redução do papel do estado no provimento desse nível de ensino, a recuperação desses investimentos no governo Lula da Silva foi, também, incipiente. O Reuni é visto pela sociedade civil e a mídia como um Programa extremamente positivo, o que tem dificultado medidas de reação por parte das IES públicas.

O Decreto n.º 6.096/2007, no artigo 2º, aponta suas principais diretrizes divididas por seis dimensões

que revelam, em suma: a) a necessidade de aumentar as vagas de ingresso (sobretudo no período noturno), redução das taxas de evasão e a ocupação de vagas ociosas; b) a ampliação da mobilidade estudantil (circulação de estudantes entre instituições, cursos e programas); c) a revisão da estrutura acadêmica (reorganização dos cursos de graduação, atualização de metodologias, busca da elevação da qualidade); d) a diversificação das modalidades de graduação; e) a ampliação das políticas de inclusão e assistência estudantil; f) a articulação da graduação com a pós-graduação e da educação superior com a básica (BRASIL, 2007).

As diretrizes estabelecidas para o Programa, de acordo com Araújo e Pinheiro (2010), apontam para a pactuação de resultados, com metas quantitativas e qualitativas, com predomínio do enfoque de eficiência e flexibilidade, o que evidencia uma sintonia com as propostas de inovações gerenciais de reforma do Estado.

Para compreender a relação entre as universidades federais e o MEC, no tocante à alocação de recursos, é importante analisar o artigo 3º do Decreto supracitado, quando esclarece que o

[...] Ministério da Educação destinará ao Programa recursos financeiros, que serão reservados a cada universidade federal, na medida da elaboração e apresentação dos respectivos planos de reestruturação [...] (BRASIL, 2007, p. 1).

Nesse sentido, o cumprimento das metas é essencial para a liberação dos investimentos, com destaque às questões relacionadas ao planejamento, execução, acompanhamento e gestão.

A ideia de atrelar os recursos financeiros ao cumprimento de metas se articula com as políticas de corte em investimentos nas políticas educacionais, ressaltando os princípios de eficiência e eficácia defendidos pelos organismos internacionais, em consonância com as novas formas de gestão para as instituições públicas. Importante, também, é considerar as limitações dos aportes de recursos financeiros, como bem especifica o § 3º do Art. 3º, quando ressalta que “[...] o atendimento dos planos é condicionado à capacidade orçamentária operacional do Ministério da Educação” (BRASIL, 2007, p. 1). Segundo Tonegutti e Martinez (2008), esse fato já sinalizaria para as medidas previstas na PL n.º 01/2007, que é a restrição no crescimento da folha de pagamento de pessoal nos próximos 10 anos. Nesse sentido, não há espaço para expansão, tampouco para a reposição de servidores e técnicos administrativos, em um momento de crescimento e reestruturação como previsto no Reuni; se essa contratação de funcionários não ocorrer de forma a garantir o atendimento da demanda crescente

das universidades, os serviços serão extremamente prejudicados.

O Reuni estimula as universidades públicas federais a estabelecer termos de compromisso (Acordo de Metas), de forma a receber verbas públicas para cumprir as metas estabelecidas nesse contrato, ou seja, transferir para a gestão pública a lógica gerencial da administração por resultados, relacionando ‘metas’, ‘prazos’ e ‘indicadores quantitativos’ (CHAVES; MENDES, 2009).

Em seu artigo 4º, o Decreto n.º 6.096/2007 prevê que o

[...] plano de reestruturação da universidade que postule seu ingresso no Programa, respeitados a vocação de cada instituição e o princípio da autonomia universitária, deverá indicar a estratégia e as etapas para a realização dos objetivos referidos no art. 1º. (BRASIL, 2007, p. 1).

É importante questionar, nesse sentido, como manter essa autonomia, princípio tão relevante para a construção da universidade enquanto espaço de crítica contra-hegemônica, relacionando diretamente os objetivos e estratégias de expansão das instituições ao atendimento de metas tão ousadas como as do artigo 1º desse mesmo Decreto (sobretudo no que refere a uma taxa de conclusão de 90%).

Nesse contexto, o Programa caracteriza-se como uma continuidade das políticas privatizantes para a expansão do ensino superior brasileiro, objetiva inserir nas universidades públicas federais um modelo de organização fundamentado no paradigma gerencialista de administração, ocasionando, assim, a mercantilização de bens e serviços acadêmicos (CHAVES; MENDES, 2009). A possibilidade de qualquer universidade federal aderir ao Programa mediante a apresentação de uma proposta instruída em relação aos artigos anteriores é destacada no Artigo 5º do mesmo Decreto.

O art. 6º, ressalta ainda mais a importância da prestação de contas nesse processo, destaca que a

[...] proposta, se aprovada pelo Ministério da Educação, dará origem a instrumentos próprios, que fixarão os recursos financeiros adicionais destinados à universidade, vinculando os repasses ao cumprimento das etapas (BRASIL, 2007, p. 1).

De acordo com Tonegutti e Martinez (2008), a análise dos aspectos jurídicos do Decreto n.º 6.096/2007 (BRASIL, 2007) aponta para sua ilegitimidade, caso a sua aplicação implique aumento de despesa,

[...] nesse sentido, temos que a Constituição Federal, em seu art. 84, inciso VI, alínea a, estabelece que os decretos do Presidente da República podem dispor sobre ‘organização e funcionamento da

administração federal, ‘quando não implicar aumento de despesa’ nem criação ou extinção de órgãos públicos’. Por este motivo, no próprio texto do Decreto há um resguardo para garantir a sua constitucionalidade, que consta em seu art. 7º, o qual estabelece que ‘As despesas decorrentes deste decreto correrão à conta das dotações orçamentárias anualmente consignadas ao Ministério da Educação’. Recursos novos demandariam projeto de lei específico e, portanto, na prática o financiamento do REUNI deve ocorrer por remanejamento nominal de recursos, já previstos no plano plurianual em vigor. (TONEGUTTI; MARTINEZ, 2008, p. 51, grifos do autor).

Refletir sobre essas questões leva, em âmbito global – no qual um conjunto de reformas estruturais, no atual estágio de desenvolvimento do capitalismo, são arquitetadas –, à compreensão, em âmbito local, da implementação cotidiana de medidas que interferem diretamente na nossa forma de pensar científica e criticamente os espaços acadêmicos nacionais.

Ao analisar o Decreto 6.096/2007 e suas repercussões para as universidades públicas, Chaves e Mendes (2009, p. 19), alertam que

[...] como consequência, essa política de expansão transformará as universidades públicas federais numa ‘organização prestadora de serviços’, com estrutura de gestão voltada para a arbitragem de contratos.

Para Araújo e Pinheiro (2010), apesar de não mencionar o contrato de gestão como instrumento que passa a regulamentar as relações entre as universidades e o Ministério da Educação, o exame das Diretrizes do Programa revela que é mediante esse tipo de contrato que se explicitam objetivos, prazos, metas, indicadores, recursos e formas de avaliação.

Quase cinco anos após a implantação do Reuni, muitas reformas foram implementadas nas universidades públicas. Algumas das primeiras providências tomadas dizem respeito principalmente às reformas e ampliações das estruturas físicas das universidades e aos concursos públicos para novos docentes. Segundo pesquisa realizada por Martins e Nascimento (2012, p. 15), em 2009, o Reuni poderia ser expresso nos seguintes números:

[...] As Universidades Federais, em número de 39 desde 1995, serão 59 em 2010. Quanto ao número de cursos de graduação oferecidos, em 2007, eram 2350, sendo 630 no noturno. Em 2012, serão 3601, sendo 1299 no noturno. Em 2009, já são ofertadas 43.084 novas vagas na graduação, sendo 22.285 em cursos noturnos e 13.199 em licenciaturas. O maior crescimento relativo de vagas se deu na região Centro-

Oeste (74,85%) e o menor, na região Norte (53,97%). Nos anos de 2008 e 2009, foram autorizados 10.982 concursos públicos para docentes; 3.750 concursos para técnicos-administrativos.

Os dados demonstram que, até 2009, houve um expressivo movimento expansionista no interior das universidades públicas, quer seja no sentido da expansão, quer seja pela criação de novas instituições, de cursos novos, como também pelo reordenamento no interior das universidades. Condicionadas a cumprir metas para o recebimento dos recursos financeiros, as universidades tiveram, ainda, que se reestruturar do ponto de vista da gestão universitária, criando mecanismos que possibilitassem controlar e acompanhar o cumprimento das metas. Essa dinâmica é uma das novas formas de implementação desse modelo de gestão, com a introdução da lógica dos resultados nos serviços públicos, orientando-se pelo constante monitoramento e controle desses resultados, sendo necessário torná-los quantificáveis para, assim, supostamente, auferir os ganhos de eficiência e efetividade das políticas.

Nesse sentido, dentro dos limites dessa concepção de gestão, é possível prever as metas que, até o encerramento do REUNI, serão cumpridas ou que os indicadores de desempenho das instituições públicas poderão chegar a atingir o acordado com o Ministério da Educação; o que não será possível prever é qual será o impacto desse programa na qualidade da educação.

Considerações finais

As políticas educacionais foram fortemente influenciadas pelas reformas empreendidas no âmbito estatal. A educação superior, que pelas suas funções, entre elas, a formação de profissionais qualificados e a produção de conhecimentos e inovações, desempenha um papel relevante na inserção dos países no mundo globalizado. Várias modificações podem ser constatadas nas políticas para o ensino superior. Entre elas, podemos elencar: a instituição de um sistema de educação superior mais complexo e distinto da sua condição histórica original; a grande expansão de instituições privadas; o crescimento considerável da pesquisa científica e do número de pesquisadores e a massificação da oferta da educação superior por meio, também, da educação à distância.

No entanto, é no campo da gestão dos serviços públicos que as mudanças foram mais evidenciadas. Iniciadas com o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC 1995-2002), que instituiu as

primeiras normativas legais para as modificações no campo da gestão, foram aprofundadas no governo Lula da Silva mediante a implantação de um arcabouço jurídico que, entre outras coisas, possibilitou: a comercialização de 'serviços educacionais', como os cursos pagos, especialmente, os cursos de pós-graduação *lato sensu*; o estabelecimento de parcerias entre as universidades federais e as empresas para realização de consultorias e assessorias, viabilizadas pelas fundações de direito privado; a concepção de política de extensão universitária como venda de cursos de curta duração; criação de mestrados profissionais, em parceria com empresas públicas e privadas; entre outros mecanismos internos de privatização.

Merece destaque a instituição do contrato de gestão que modificou, substancialmente, a forma de controle exercida pelo governo central nas instituições de ensino superior e redesenhou as relações de público e privado na prestação de serviços à população. A nova gestão possibilitou acompanhar os resultados previstos pelas instituições, mediante o cumprimento de metas e de seu desempenho. A tradicional regulação estatal das universidades é afastada a partir do momento em que o Estado passa a ser definido como um 'parceiro' que contratualiza com as instituições, sem controlar diretamente, mas, supervisionando o processo.

É importante ressaltar que essas medidas relacionadas ao âmbito da gestão ultrapassam a busca por melhores resultados na hora de empregar os recursos públicos; elas refletem, na verdade, um processo amplo de reestruturação que, ideologicamente, tem sérias implicações e causa profundas mudanças na compreensão dos conceitos de estado, mercado e universidade. No tocante às universidades, torna-se evidente a tentativa de promover uma expansão pela via da racionalização dos recursos humanos existentes, considerando a pretensão de aumentar a relação professor/aluno e introduzir uma lógica gerencialista voltada para o controle de resultados nas universidades federais.

A implementação, em 2007, do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Públicas Federais (Reuni) permitiu a consolidação dessas políticas, provocando modificações na estrutura institucional, no sistema de educação e na articulação entre ambos.

No contexto do Reuni, a utilização das metas e de indicadores de desempenho passa a adquirir cada vez mais importância como forma de acompanhar e avaliar o cumprimento das ações pactuadas, uma vez que do cumprimento destas depende o repasse de

recursos financeiros para as instituições públicas. Dessa forma, a instituição procura tornar-se mais ágil nos processos, buscando a eficiência e a eficácia dos seus serviços, priorizando a relação de quase-mercado em detrimento de sua função social e da preocupação com a formação para a cidadania.

Referências

- ABRÚCIO, F. L. **O impacto do modelo gerencial na administração pública**: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Brasília: Editora 34, 1997. (Cadernos ENAP, n.º 10).
- ABRÚCIO, F. L. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: PEREIRA, L. C. B.; SPINK, P. (Org.). **Reforma do estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 2003. p. 173-199.
- ARAÚJO, M. A. D.; PINHEIRO, H. D. Reforma Gerencial do Estado e rebatimento no sistema educacional: um exame do REUNI. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, v. 18, n. 69, p. 639-892, 2010.
- ARAÚJO, R. S. **A implantação do REUNI na Universidade Federal do Pará**: um estudo de caso do Campus Universitário de Altamira, Pará. 2010. 242f. Dissertação (Mestrado em Educação)-Universidade Federal do Pará, Altamira, 2010.
- BITTENCOURT, M. **Contratos de Gestão**. Diretonet; Texto eletrônico, 19 de mar. 2005. Disponível em: <<http://diretonet.com.br/artigos/exibir/1970/Contratos-de-Gestao>>. Acesso em: 13 set. 2011.
- BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Decreto n.º 137 de 27, de maio de 1991**. Institui o Programa de Gestão das Empresas Estatais e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 5 maio 2012.
- BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 de dezembro de 1996.
- BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Lei n.º 9.637, de 15 de maio de 1998**. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização e dá outras providências. Disponível em: <<http://www81.dataprev.gov.br/sislex/pagina/42/1998/9637>>. Acesso em: 14 nov. 2010.
- BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Decreto n.º 6.096, de 24 de abril de 2007. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI. **Diário Oficial da União**, Brasília, 25 de abril de 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20072010/2007/decreto/d6096.htm>. Acesso em: 5 maio 2013.
- CHAVES, V. L. J.; MENDES, O. C. Reuni: um contrato de gestão na reforma da educação superior pública. In: CHAVES, V. L. J.; CABRAL NETO, A.; NASCIMENTO, I. V. (Ed.). **Políticas para a educação superior no Brasil**: velhos temas e novos desafios. São Paulo: Xamã, 2009. p. 46-69.
- CLAD-Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento. **Uma nova gestão pública para a América Latina**. 1998. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br>>. Acesso em: 15 jul. 2010.
- COSTA, F. L. **Reforma do estado e contexto brasileiro**: crítica do paradigma gerencialista. Rio de Janeiro: FGV, 2010.
- DINIZ, E. **Crise, reforma do estado e governabilidade**. Rio de Janeiro: FGV, 1997.
- DI PIETRO, M. S. Z. Contratos de gestão. Contratualização do controle administrativo sobre a administração indireta e sobre as organizações sociais. **Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo**, n. 45-46, p. 1-13, jan./dez., 1996. Disponível em: <<http://pge.sp.gov.br/centrodeestudos/revistaspge>>. Acesso em: 10 jul. 2010.
- MARTINS, L. C.; NASCIMENTO, E. P. O processo de Bolonha no Ensino Superior da América Latina. O caso brasileiro. In: PENA-VEJA, A. (Coord.). **O Processo de Bolonha no ensino superior da América Latina**. Lisboa. Disponível em: <www.gulbenkian.pt/media/files/agenda/eventos>. Acesso em: 10 dez. 2012.
- NOGUEIRA, M. A. **Um Estado para a sociedade civil**: temas éticos e políticos da gestão democrática. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2005.
- PEREIRA, L. C. B. A reforma gerencial no Brasil. In: PEREIRA, L. C. B. (Ed.). **Reforma do estado para a cidadania**: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Ed. 34; Brasília: ENAP, 1998. p. 205 a 233.
- PEREIRA, L. C. B. Apresentação. In: PEREIRA, L. C. B.; GRAU, N. C. (Org.). **Responsabilização na administração pública**. São Paulo: CLAD/Fundap, 2006.
- SIQUEIRA, A. C. P. **Uma ferramenta gerencial para o setor público**: o contrato de gestão. 2003. Disponível em <<http://milenio.com.br/siqueira/tr028.htm>>. Acesso em: 21 ago. 2011.
- TONEGUTTI, C. A.; MARTINEZ, M. O Reuni e a precarização nas IFES. **Universidade e Sociedade**, ano XVII, n. 41, p. 51-67, 2008.
- WEBER, M. **Economia e sociedade**. Fundamentos de uma sociologia compreensiva. Brasília: UNB, 1994.

Received on October 8, 2013.

Accepted on February 5, 2013.

License information: This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.