

Educação Superior no Brasil e as políticas de expansão de vagas do Reuni: avanços e controvérsias

Maria Célia Borges

Universidade Federal do Triângulo Mineiro, Uberaba, MG - Brasil

marcelbor@gmail.com

Orlando Fernandez Aquino

Programa de Pós-Graduação da Universidade de Uberaba, Uberaba, MG - Brasil

ofaquino@gmail.com



Educação: teoria e prática, Rio Claro, SP, Brasil - eISSN: 1981-8106

Está licenciada sob [Licença Creative Commons](#)

Resumo

Este artigo apresenta uma discussão sobre as políticas de expansão da Educação Superior, afirmando as influências do neoliberalismo e explicitando as contradições da legislação e das reformas nesse nível de educação no Brasil após os anos 1990. Questiona o modelo da Universidade Nova em relação à realidade brasileira e os poucos investimentos disponíveis para tal reforma. Chama a atenção para o perigo de uma expansão de vagas em detrimento da qualidade do ensino, o que representaria o sucateamento da universidade pública. Aponta as contradições do Reuni, com ações improvisadas e condicionamento das verbas, mediante o cumprimento de metas. Por um lado, reconhece o aumento de vagas na Educação Superior, e, por outro, reafirma que a democratização do acesso exige universidades com autonomia financeira, cursos bem estruturados com currículos inovadores, professores bem qualificados, infraestrutura adequada e condições de oferecer ensino de boa qualidade, com pesquisa que almeja a produção de conhecimentos novos e extensão universitária.

Palavras-chave: Educação Superior. Expansão de vagas. Reuni.

Higher Education in Brazil and the policies for increasing the number of vacancies from Reuni: advances and controversies

Abstract

This paper presents a discussion on the policies to expand Higher Education, stating the influences of neoliberalism and explaining the contradictions in legislation and reforms at this level of education in Brazil after the 1990s. It questions the model of the New University with regard to the Brazilian reality and the poor investments available for such a reform. It calls attention to the danger of prioritizing the increase in the number of vacancies instead of the quality of teaching, something which would represent the scrapping of the public university. It highlights the contradictions of Reuni, with improvised actions and conditioning of funds, through the achievement of goals. On one hand, it recognizes the increasing number of vacancies in Higher Education and, on the other, it reaffirms that democratization of access requires universities with financial autonomy, well-structured courses with innovative curricula, qualified professors, adequate infrastructure, and high quality teaching, with research aiming the production of new knowledge, as well as university extension.

Keywords: Higher Education. Increase in vacancies. Reuni.

Este artigo é resultado de uma pesquisa bibliográfica, caracterizando-se como revisão de literatura. Objetiva contribuir com as discussões sobre as políticas de Educação Superior, destacando nesta as influências do neoliberalismo; a legislação; e as reformas nesse nível de educação no Brasil após os anos 1990, detendo-se, principalmente, no Projeto Reuni, o qual orienta, no momento atual, as mudanças na expansão da Educação Superior no Brasil.

1. As políticas neoliberais e a Educação Superior

No início deste milênio, as relações sociais, sob a hegemonia dos preceitos capitalistas, desencadeiam as complexas e significativas mudanças visibilizadas pela expressiva revolução tecnológica, as quais têm engendrado alterações significativas no

processo produtivo e, em consequência, no conteúdo e nas formas do processo de trabalho vigentes. O aspecto negativo é a forte exclusão social, cuja justificativa ideológica, sob orientação dos princípios do neoliberalismo, é colocada como única possibilidade de ajuste e de sobrevivência, mesmo que a elevado custo social. Assim, “[...] o processo resultante de uma nova fase de reestruturação capitalista é marcado por políticas de centralização, de diferenciação e de diversificação institucional e, especialmente, de privatização da esfera pública” (DOURADO, 2002, p. 1).

Percebemos que a política neoliberal combina frequentemente com as ideias conservadoras no plano cultural e com o autoritarismo no plano político, embora, muitas vezes, apresente discurso aparentemente inovador. Portanto, se, por um lado, suas orientações proclamam a liberdade econômica, por outro, limitam o terreno da liberdade política das massas, deixando as decisões a cargo da burguesia, que usufrui da liberdade concedida pelo Estado. Assim, o neoliberalismo coloca o Estado menos proprietário e interventor na economia e na previdência social, mas não é, necessariamente, por isso, um Estado fraco (BORGES, 2009).

Por fim, constatamos que, se, por um lado, há um discurso e uma legislação que conclamam a democracia, a liberdade e a inclusão, por outro, assistimos às desigualdades, à injustiça, à miséria e às ações desumanas, que impedem o sujeito de ser cidadão, de fato, livre e com direito à fruição de todos os bens produzidos nessa sociedade ocidental.

A educação, nesse mundo capitalista, vem assumindo, por um lado, um papel com uma opção técnica, voltada para o mundo do trabalho, atendendo às demandas do capital e, por outro, assumindo também um discurso de preocupação com a construção de uma modernidade que seja ética e humanista. Nessa segunda posição, a escola coloca-se, diante da sociedade, como agente de mudanças, capaz de interferir no processo histórico de forma positiva.

Teve início com Fernando Collor de Mello o desmonte do aparato científico-tecnológico, como o processo vertiginoso de empresariamento da Educação Superior, a partir dos anos 1990; com as várias tentativas dos Governos Fernando Henrique Cardoso (FHC) de reestruturação das instituições federais de ensino, ou mesmo o emprego sutil e intermitente de políticas governamentais de privatização das

instituições públicas da Educação Superior, com tentativas de implementar o projeto neoliberal de Educação Superior proposto pelos organismos internacionais do capital para a América Latina. Todavia, a culminância desse processo efetivou-se mais sistematicamente no Governo Luiz Inácio Lula.

Desse modo, a reforma do sistema de Educação Superior no Brasil, nos anos 1990, aconteceu em paralelo com a Reforma do Estado, priorizando o livre jogo do mercado. E vale destacar que durante os dois mandatos de FHC (1995-2002) houve um forte processo de mercadorização das relações sociais, orientadas pelo ideário neoliberal sedimentado no país.

Nesse prisma, estamos vivendo um momento de plena revolução tecnológica, capaz de lidar com a produção e transmissão de informações em extraordinária velocidade, num processo de planetarização não só da cultura, mas, também, da economia e da política. O momento é marcado “[...] pelo privilegiamento da iniciativa privada, pela minimilização da ingerência do Estado nos negócios humanos, pela maximalização das leis do mercado, pela ruptura de fronteiras e barreiras entre estados e mercados”. (SEVERINO, 2009, p. 254). No campo filosófico, coloca-se em pauta a crítica às formas de expressão da razão teórica da modernidade, propondo-se a desconstrução de todos os discursos produzidos por ela, estes colocados como suspeitos, inclusive a própria ciência.

Não temos dúvida de que o financiamento e as políticas educacionais do país, em todos os níveis, são regulados pelos acordos e preceitos da política neoliberal.

2. Controvérsias do financiamento da Educação Superior após a década de 1990

Reafirmamos que a reforma universitária na *década de 1990*, como também as reformas do Estado tiveram por referencial teórico o liberalismo ortodoxo emulado pelo Banco Mundial. Este, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e agências da Organização das Nações Unidas (ONU) configuram-se como importantes interlocutores multilaterais da agenda brasileira. Sabemos, ainda, que, a partir da década de 1990, a atuação do Banco Mundial foi revigorada. Por conseguinte, o Banco Mundial é um dos principais organismos multilaterais internacionais de financiamento do desenvolvimento social e econômico. Nos dias atuais, é constituído por 183 países-

membros, dentre os quais está o Brasil. Sua estrutura organizacional é composta por cinco organizações: o Banco Internacional de Desenvolvimento (AID), a Corporação Financeira Internacional (IFC), a Agência Multilateral de Garantia de Investimentos (AMGI) e o Centro Internacional para Acerto de Disputas de Investimentos (CIADI).

O discurso oficial do Banco explicita como meta principal a ação de reduzir o índice de pobreza no Mundo. Nesse prisma, ele tem como prioridades: investir nos países em desenvolvimento, em especial no que diz respeito à saúde e à educação básicas; proteger o meio ambiente; originar reformas para a criação de um meio macroeconômico estável, propício a investimentos e a planejamentos de longo prazo e contribuir para o desenvolvimento social, inclusão, boa governança e fortalecimento institucional como elementos essenciais para a redução da pobreza (MICHELOTTO; COELHO; ZAINKO, 2006).

Entretanto, Soares (2003, p. 17) desmascara fortemente as boas intenções do Banco Mundial, afirmando que ele “[...] financiou um tipo de desenvolvimento econômico desigual e perverso socialmente, que ampliou a pobreza mundial, concentrou renda, aprofundou a exclusão e destruiu o meio ambiente”.

Destarte, os ajustes estruturais e fiscais que conduzem às reformas orientadas para o mercado têm ocupado políticos e economistas dos países centrais e periféricos, como também dos organismos multilaterais – o FMI e Banco Mundial – a partir dos anos 1980, especialmente. A preocupação de tais organismos, no fim da década de 1980 e início da década de 1990, revelou-se em alguns eixos de sua concepção de desenvolvimento/crescimento, segundo orientações do Consenso de Washington, assim explicitadas: 1) equilíbrio orçamentário, mediante redução de gastos públicos; 2) abertura comercial, pela redução de tarifas de importação e eliminação das barreiras não tarifárias; 3) liberalização financeira, pela reformulação das normas que restringem o ingresso de capital estrangeiro; 4) desregulamentação dos mercados domésticos, pela eliminação dos instrumentos de *intervenção do Estado*, como controle de preços, incentivos etc.; 5) privatização das empresas e dos serviços públicos (SOARES, 2003).

Conseqüentemente, o Banco Mundial tem atuação em destaque de liderança no processo de reestruturação e abertura das economias aos novos marcos do capital

sem fronteiras. No Brasil, difundia-se, em seus documentos, “[...] uma nova orientação para a articulação entre educação e produção do conhecimento, por meio do binômio privatização e mercantilização da educação” (DOURADO, 2002, p. 3). Desse modo, as orientações induzem as reformas concernentes ao ideário neoliberal, na lógica de racionalização do campo educativo orientado na lógica do campo econômico, especialmente, a partir dos programas de ajuste estrutural.

A compreensão é que as políticas propostas pelo Banco Mundial para a educação fundamentam-se no reducionismo economicista, presente nas proposições para a esfera educacional, cujo escopo se centra na visão unilateral de custos e benefícios. Dessa maneira, na visão de Dourado (2002), tal concepção se assenta em: defesa da descentralização dos sistemas (ênfase no localismo, desarticulação de setores organizados...); desenvolvimento de capacidades e técnicas básicas de aprendizagens necessárias às exigências do mercado de trabalho flexível; realocação de recursos públicos voltados para a educação básica; enfoque enfático da avaliação para a eficiência, incentivando as instituições à concorrência; implementação de programas compensatórios (programas de saúde e nutrição, por exemplo) onde haja necessidade; capacitação docente em programas paliativos de formação em serviço, e demais orientações.

Nesse prisma, concebe-se que tais indicadores explicitam o “[...] caráter utilitarista presente nas concepções do Banco Mundial para a educação, pois fragmentam, desarticulam a luta pela democratização da educação em todos os níveis, entendida como um direito social inalienável” (DOURADO, 2002, p. 4).

As orientações da Reforma do Aparelho do Estado – no âmbito do Ministério da Administração Federal e da Reforma (Mare) – e as propostas do Banco Mundial, consistem em: maior diferenciação institucional e privatização; diversificação de fontes de financiamento e vinculação do financiamento oficial a resultados; redefinição do papel do Governo no Ensino Superior (BANCO MUNDIAL, 1994, p. 4); e essas são, em resumo, assumidas pelo Ministério da Educação (MEC) ao apresentar suas propostas nesse nível de ensino. Tais diretrizes expressam-se nos termos da Lei de Diretrizes e Bases (LDB) da Educação Nacional (BRASIL, 1996), no contingenciamento de recursos de custeio e capital para as Ifes, nos salários dos servidores docentes e técnico-

administrativos que ficaram congelados por seis anos, e até nos projetos de uma Lei de Autonomia para essas universidades. A proposta é de uma profunda diferenciação institucional, com a constituição oficial de dois tipos de instituições universitárias, as de *pesquisa* e as de *ensino*; o fim da unidade salarial e de carreira; a *autonomia financeira*, semelhante à suposta autonomia das organizações empresariais, em lugar da autonomia de gestão financeira nos moldes prescritos pela Constituição Federal de 1988, em seu art. 207 (SILVA; SGUISSARDI, 2000).

É inegável que essas orientações têm norteado as alterações substantivas efetivadas na Educação Superior do Brasil. Destacamos a condição do país como “parceiro e fiel depositário das prescrições internacionais, particularmente do Banco Mundial” (DOURADO, 2002, p. 4).

A reforma educacional, portanto, foi/é orientada pelos princípios do neoliberalismo de mercado, cujos preceitos estão a serviço do capital e não da verdadeira democracia e da justiça social.

3. Educação Superior: a legislação após 1990

No Brasil, após 1990, ocorreram diversas alterações jurídicas e institucionais na área da Educação Superior, com várias mudanças no setor. A Lei de Diretrizes e Bases (LDB), sancionada em 20 de dezembro de 1996 (BRASIL, 1996) e o Plano Nacional de Educação (PNE), de 2001, trouxeram o direcionamento das mudanças implementadas nas últimas décadas.

Quando foi aprovada, a LDB trouxe o capítulo da Educação Superior, que, na visão de Silva e Sguissardi (2000), representa verdadeira plataforma legal ou moldura jurídica para apoio das ações de reforma em grande medida, identificadas com as recomendações dos organismos multilaterais, mas também defendidas, há muito tempo, por analistas e mentores nacionais da modernização do sistema de Educação Superior do país.

Assim, compreendida como lei complementar, a LDB foi promulgada sob a égide da Constituição Federal de 1988, em cujas orientações destacam-se a gratuidade do ensino público em todos os níveis de educação, a gestão democrática na escola pública, a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão na educação

universitária, a autonomia das universidades, entre outros aspectos, e foi precedida por edições de leis, decretos e portarias que a direcionaram.

O artigo 45 da LDB, no tocante à diferenciação institucional, restringe-se a afirmar: “A Educação Superior será ministrada em Instituições de Ensino Superior, públicas ou privadas, com variados graus de abrangência ou especialização”. O Decreto n. 2.306/97 explicita os graus de abrangência ou especialização. Estabelece distinções inéditas para o sistema de Ensino Superior brasileiro, a saber: IES públicas, IES privadas sem fins lucrativos e IES privadas com fins lucrativos. Evidencia-se o que o artigo 45 da LDB traz de forma encoberta e que é mais claro no artigo 43 da primeira versão aprovada no Senado (anteprojeto Darcy Ribeiro).

A nova LDB estabelece, também, a distinção entre universidades de pesquisa e universidades de ensino. Assim é porque, dentre as inúmeras IES do país, apenas as universidades terão obrigação constitucional de promover a associação das atividades de ensino, de pesquisa e de extensão. Então, por força da lei, instituíram-se as “universidades de ensino”, que serão as formas de organização universitária ou de Educação Superior não autorizadas a funcionar como universidades dedicadas apenas ao ensino e sem condições efetivas de desenvolver atividades de pesquisa significativas, pelas limitações que possuem.

No *caput* do artigo 54 da LDB lê-se: as universidades “gozarão, na forma da lei, de estatuto jurídico especial para atender às peculiaridades de sua estrutura, organização e financiamento do Poder Público, assim como dos seus planos de carreira e do regime jurídico do pessoal”. O inciso I do § 1º traz: “propor o seu quadro de pessoal docente, técnico e administrativo, assim como um plano de cargos e salários, atendidas às normas gerais pertinentes e os recursos disponíveis”.

Na visão de Silva e Sguissardi (2000), torna-se previsível a diferenciação institucional. A liberdade de que gozarão as universidades públicas, os recursos disponíveis diferenciados entre estas e entre todas as IES, autonomia para decisões, são marcas idealizadas pela diferenciação institucional – universidade de ensino e universidade de pesquisa.

As características de generalidade e a flexibilidade da LDB são consideradas positivas por analistas de diversas posições críticas, como guarda-chuva das reformas

pontuais; possibilitam ao MEC editar normas complementares via decretos e portarias. Destaca-se, nesse caso, o Decreto n. 2.207, de 15 de abril de 1997, revogado e substituído pelo Decreto n. 2.306, de 19 de agosto do mesmo ano, assim como outras portarias editadas após o Decreto n. 2.207 e reeditadas após o Decreto n. 2.306, que normalizam, com extremo detalhe, os procedimentos para, entre outros: a) credenciamento das IES que pleiteiam o estatuto de universidade privada em sentido estrito; b) a autorização e implantação de cursos fora da sede por universidades; c) o credenciamento de centros universitários; d) o credenciamento de faculdades integradas, faculdades, institutos superiores ou escolas superiores; e) a autorização de novos cursos em faculdades integradas, faculdades, institutos superiores ou escolas superiores já em funcionamento (SILVA; SGUISSARDI, 2000).

Nos Governos FHC (1995-2002), as reformas do Estado interferem nas políticas públicas e “[...] engendram alterações substantivas nos padrões de intervenção estatal, redirecionando mecanismos e formas de gestão e, conseqüentemente, as políticas públicas e, particularmente, as políticas educacionais em sintonia com os organismos multilaterais” (DOURADO, 2002, p. 4) Nesse prisma, a LDB foi aprovada negligenciando bandeiras encaminhadas pela sociedade civil, em especial o Fórum Nacional de Defesa da Escola Pública.

O processo de tramitação da LDB, a qual é referência básica para a educação nacional, envolveu embates em âmbito de Estado e nos desdobramentos por ele assumidos, no redirecionamento das relações sociais e das mudanças tecnológicas sob a égide ideológica da globalização da economia. Os vários embates, cortes e recortes levaram à aprovação da LDB numa perspectiva da *lei minimalista*. Só é possível entender as políticas de Educação Superior considerando tal contexto histórico e a compreensão de vários instrumentos e mecanismos que preconizaram a reforma desse nível de ensino e sua relação orgânica com o processo de reforma de Estado em curso no Brasil.

Por conseguinte, nota-se que a LDB concede à Educação Superior um conjunto de princípios que indicam alterações para esse nível de ensino e contradições, pois, de um lado, é marcada pelos processos ditos de descentralização e flexibilização presentes nessa legislação e, de outro lado, por novas formas de controle de

padronização por meio de processos avaliativos estandardizados.

Destaca-se, ainda, na LDB o estabelecimento de disposições transitórias (art. 87, § 1º) que a União deveria, no prazo de um ano, encaminhar ao Congresso Nacional, proposta de Plano Nacional de Educação (PNE), indicando diretrizes e metas para a *Década da Educação* (1996-2006). Tal panorama sinaliza a implementação de políticas educacionais para o país.

Dourado (2002) destaca que a proposta de PNE do MEC/Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep), aprovada na contramão de intensa mobilização da sociedade civil, é reveladora dos seguintes indicativos de políticas para a Educação Superior: diversificação do sistema por meio de políticas de expansão da Educação Superior, a não ampliação dos recursos vinculados ao Governo Federal para esse nível de ensino, aferição da qualidade de ensino mediante sistema de avaliação, ampliação do crédito educativo envolvendo recursos estaduais, ênfase no papel da educação a distância. Salienta-se, no referido documento, a ausência de mecanismos concretos de financiamento para a efetivação das medidas, conduzindo à concretização de novos formatos de privatização desse nível de ensino, respaldada pela interpretação entre as esferas pública e privada.

Foram encaminhados para o Congresso Nacional inúmeros dispositivos legais, que se consubstanciam em pré-condições essenciais para a viabilização político-jurídica da proposta governamental de reforma neoliberal da Educação Superior; dentre elas, a criação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes); a Lei n. 10.861, de 14 de abril de 2004; a Lei de Incentivos à Inovação e à Pesquisa Científica e Tecnológica no Ambiente Produtivo (Lei n. 11.079, de 30 de dezembro de 2004); a criação, pelo Governo Federal, do Programa Universidade para Todos (ProUni), que concede bolsas de estudo a jovens de baixa renda em instituições participantes do programa isenção de tributos (Lei n. 11.096, de 13 de janeiro de 2005) (MANCEBO; MAUÉS; CHAVES, 2006).

Destarte, o Governo Lula objetivou que a reforma da Educação Superior pudesse consolidar a posição do país na liderança do Hemisfério Sul, superando a exacerbação da desigualdade diante do conhecimento, entre os países do Hemisférios Norte e Sul, a nova forma de dominação. Nesse prisma, propõe como finalidade da

Educação Superior a formação pessoal e profissional de elevada qualidade científica, técnica, artística e cultural entre os diferentes campos do saber; o estímulo à criatividade, ao espírito crítico e ao rigor acadêmico-científico; o desenvolvimento da ciência, da tecnologia, da arte e da cultura.

Entretanto, consubstancia-se a organicidade das políticas para esse nível de ensino ao ratificar os princípios de diversificação das fontes de financiamento e diferenciação do sistema, balizados por um processo de avaliação e de crescentes privatizações da Educação Superior no país.

4. O Processo de Bolonha – modelo para a Educação Superior brasileira

No início do século XXI, qualquer movimento de reforma universitária implantada no mundo inteiro tem, entre outras inspirações e referenciais, o Processo de Bolonha, que se constitui como uma

[...] meta-política pública, de um meta-Estado, iniciada em 1999, de construção de um espaço de Educação Superior na Europa até o ano de 2010, cujo objetivo essencial é o ganho de competitividade do Sistema Europeu de Ensino Superior frente a países e blocos econômicos. Com tal finalidade, esse projeto pan-europeu objetiva harmonizar os sistemas universitários nacionais, de modo a equiparar graus, diplomas, títulos universitários, currículos acadêmicos e adotar programas de formação contínua reconhecíveis por todos os Estados membros da União Europeia. (LIMA; AZEVEDO; CATANI, 2008, p. 10)

Severino (2009) denuncia que, no Brasil, estando ele na iminência de mais uma reforma universitária, o perfil que se anuncia é marcado pelas configurações do neoliberalismo econômico e cultural. Adverte que a comunidade nacional encontra-se bastante desmobilizada, no contexto da atual conjuntura política e social do país, correndo-se o risco de se perderem muitas das conquistas já obtidas nos últimos tempos, agravando ainda mais a situação do Ensino Superior no país.

Por conseguinte, no Governo Lula, as propostas para a Educação Superior, no primeiro mandato (2003-2006), guardam características inerciais em relação ao período anterior – gestão de FHC – entretanto, são distintas.

À esteira de Lima, Azevedo e Catani (2008), a reforma universitária do Governo Lula, com análise partindo do Documento II do MEC e na quarta e última versão do Anteprojeto de Lei enviado, em 12 de junho de 2006, à Câmara dos Deputados

Federais, tornando-se Projeto de Lei n. 7.200/2006, tem as seguintes marcas: definição de modelo de financiamento universitário; regulação da transnacionalização de escolas públicas, negros e índios e criação do Programa Universidade para Todos (ProUni); criação de Conselho de Participação da Comunidade, sindicatos, docentes e funcionários nas universidades públicas e privadas; submissão das universidades ao princípio da Responsabilidade Social; regulação das fundações; avaliação e acreditação das IES com vistas a assegurar a qualidade.

É inegável no discurso político a preocupação com a qualidade de ensino e com o processo democrático. Mas também o atrelamento à política neoliberal. E o financiamento de tudo isso. Como se garante a concretização dessas intenções, na prática?

Por conseguinte, no segundo mandato do Presidente Lula, que foi iniciado em 2007, o MEC emitiu sinais abonadores à proposta de implantação da “Universidade Nova”. Ao mesmo tempo, acontece a tramitação do Projeto de Lei n. 7.200/2006. A ideia é mudar o modelo da estrutura acadêmica da Educação Superior que passaria a se compor por três ciclos: bacharelado interdisciplinar (1º ciclo); formação profissional (2º ciclo); pós-graduação (3º ciclo). O Documento Preliminar para Consulta Pública da Universidade Federal da Bahia (UFBA), instituição que, além da Universidade de Brasília (UnB), Universidade Federal do Piauí (UFPI) e Universidade Federal do ABC (UFABC), está em processo de implementação de tal processo de reforma.

Universidade Nova é a denominação da proposta, a qual exige uma transformação geral da arquitetura acadêmica da universidade pública brasileira, na busca de superar os desafios e corrigir as limitações desta. Busca-se, assim, construir um modelo compatível tanto com o modelo norte-americano (de origem flexneriana) quanto o modelo unificado europeu (processo de Bolonha) sem, contudo, significar submissão a nenhum desses regimes de educação universitária.

Com relação à estrutura curricular, a principal alteração proposta é a implantação de um regime de três ciclos de Educação Superior. Destarte, a organização do regime de ciclos implica reajuste da estrutura curricular tanto dos cursos de formação profissional quanto da pós-graduação. Ainda se propõe a incorporação de novas modalidades de processo seletivo, para o próprio BI e para as

opções de prosseguimento da formação universitária posterior (UFBA, 2007, p. 9).

Desse modo, as universidades federais que aderirem ao Reuni deveriam apresentar um projeto de reestruturação nos moldes da “Universidade Nova” dando nova organização curricular-programática dos cursos de graduação que ofereceria a possibilidade de formação básica por grandes áreas do conhecimento. Lima, Azevedo e Catani (2008) analisam o documento preliminar da UFBA que propõe o bacharelado interdisciplinar composto por dois conjuntos de componentes curriculares, o primeiro seria uma formação geral (FG) e o segundo uma formação específica (FE), tendo em vista uma “orientação” profissional.

Assim, o bacharelado interdisciplinar constitui-se por um curso de formação universitária interdisciplinar, “geral e propedêutica”, devendo servir como requisito para a: a) formação profissional de graduação; b) formação científica ou artística de pós-graduação.

Vale destacar que o BI seria a base inicial da estrutura acadêmica (1º ciclo), teria a duração de três anos e se comporia da formação geral (FG) e formação específica (FE). A FG comportaria três modalidades de componentes curriculares: eixos básicos (EB), eixos interdisciplinares básicos (ET) e eixos integrados (EI). Enfim, os componentes curriculares, segundo o documento preliminar apresentado pela UFBA, seriam possíveis três bacharelados interdisciplinares, a saber: BI em Artes (BA), BI em Humanidades (BH) e BI em Ciências (BC). (UFBA, 2007). É certo que tal arquitetura coincide parcialmente com o modelo norte-americano e com o do Processo de Bolonha.

O desenho curricular, próprio da concepção da Universidade Nova, está sob análise do Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão da UFBA, e da mesma forma a Universidade de Brasília (UnB) e a Universidade Federal do ABC (UFABC), detêm o pioneirismo nas discussões a respeito da implantação desse modelo.

O modelo europeu proposto pelo Processo de Bolonha pode servir para enriquecer os debates brasileiros sobre a Universidade Nova

[...] com esse projeto, possivelmente as instituições europeias aumentarão sua competitividade e formarão melhor os egressos, com um currículo mais adaptado às exigências do mercado de trabalho. Além disso, estudantes e professores terão maior mobilidade entre as várias instituições do

continente [...]. (PONTES, M. apud BORGES, 2007)

À esteira de Lima, Azevedo e Catani (2008), entendemos que a lógica da Universidade Nova pode ser entendida como uma maneira de se afastar do Processo de Bolonha e se reaproximar do modelo Norte-Americano (não totalmente implantado em 1968), isso sem necessidade de montar a infraestrutura da universidade norte-americana e sem o encaminhamento da formação profissional na graduação, como vem acontecendo na Europa, do Processo de Bolonha. Há de se destacar que a história indica que o Brasil, de um lado, aprecia e admira as novidades europeias e, por outro, deixa se levar pela força gravitacional dos EUA.

5. Reuni e a expansão de vagas na universidade

A Educação Superior no Brasil, nas últimas quatro décadas, passou por duas fases de expansão. A primeira coincidiu com o regime militar. Dos anos 1964 a 1980, aumentou dez vezes o número de matrículas nesse nível de ensino. No período posterior, entre 1980 a 1995, caracterizado pela abertura política e redemocratização do país, estranhamente, o crescimento foi bem menor. Assim, em 1980, havia 882 instituições de Ensino Superior no país. E, em 1995, apenas 12 instituições tinham se agregado ao sistema, contabilizando um pequeno crescimento de 1,36% no período. A segunda fase de expansão iniciou-se a partir de 1995. Por conseguinte, na última década, houve uma verdadeira explosão de crescimento do Ensino Superior no Brasil. Contudo, a grande expansão do sistema nacional ocorreu em virtude do crescimento do sistema privado e, mais recentemente, pela diversificação das instituições. O Inep demonstra que o sistema privado cresceu 151,6% de 1996 a 2004. (SEVERINO, 2009; MICHELOTTO; COELHO; ZAINKO, 2006).

Houve, então, um crescimento desordenado e às avessas, muito maior na iniciativa privada; o que tornou o Ensino Superior, apesar da expansão de vagas, excludente.

Ainda assim, apesar do crescimento de matrículas nos últimos anos, o nível de acesso ao Ensino Superior no Brasil apresenta-se como um dos mais baixos do Continente. Segundo dados do Inep, de 2006, cerca de 11% para a faixa etária entre os 18 e os 24 anos; o que demonstra um atraso grande em comparação aos países de

nível de desenvolvimento semelhante. Para reverter o processo de deterioração acentuada que atingia o Ensino Superior no país, desencadeado após os anos 1990, o documento “Uma escola do tamanho do Brasil” traz os compromissos do Governo Lula, enfatizando a necessidade de ampliação do acesso à Educação Superior para todos os que a ela demandarem e preconiza uma universidade comprometida com a inclusão social.

A contradição do discurso é que, na prática, houve diminuição dos investimentos públicos em educação em todos os níveis e os sucessivos cortes orçamentários atingiram o sistema universitário federal, impedindo sua expansão e provocando o sucateamento das universidades existentes. Nesse sentido, os dados da Associação Nacional de Dirigentes das Instituições Federais do Ensino Superior (Andifes) revelam que, no período de 1995-2001, as 54 instituições federais do Ensino Superior públicas perderam 24% dos recursos para custeio (pessoal, água, luz, telefone e materiais diversos) e 77% de recursos para investimentos em salas de aulas, laboratórios, computadores e acervo bibliográfico, apesar do número de alunos ter aumentado (MICHELOTTO; COELHO; ZAINKO, 2006).

O crescimento maior deu-se nas instituições privadas de Educação Superior. Por um lado, a expansão do Ensino Superior privado é positiva, pois cria possibilidades de acesso ao Ensino Superior a uma maior parcela da população em várias regiões do país. Por outro, a expansão aconteceu em detrimento da qualidade, uma vez que muitas escolas foram criadas sem corpo docente especializado e qualificado, sem infraestrutura mínima e necessária ao funcionamento e, ainda, com acesso restrito a uma camada da população. Além do mais, a maioria das instituições privadas de nível superior se dedica apenas ao ensino, pois não oferece apoio à pesquisa e produção do conhecimento e, muito menos, às atividades de extensão universitária.

Por conseguinte, nos últimos anos, a materialização da Universidade Nova ganha força com a publicação do Decreto n. 6.096, de 24 de abril de 2007, que institui o Reuni (Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais), regulamentado pelo Decreto Federal n. 6.096, de 24 de abril de 2007. Seu objetivo é “criar condições para a ampliação do acesso e permanência na Educação Superior, no nível de graduação, pelo melhor aproveitamento da estrutura física e de

recursos humanos existentes nas universidades federais” (BRASIL, 2007, art. 1º). Assim, além do aumento de ofertas de vagas nos cursos de graduação, busca o aumento de ofertas de cursos no noturno, as inovações pedagógicas e o combate à evasão, cuja meta é atenuar as desigualdades sociais no país.

Quanto à reestruturação acadêmica e inovação curricular, das 53 universidades federais que aderiram ao Reuni, 26 apresentaram projetos com componentes de inovação, que se resumem em formação em ciclos (geral, intermediário, profissional ou de pós-graduação); formação básica comum (ciclo básico ou por grandes áreas); bacharelados interdisciplinares em uma ou mais áreas; bacharelados com dois ou mais itinerários formativos (BRASIL, 2009). Assim, a inovação curricular e o estabelecimento de uma política e adesão ao novo modelo de universidade exige uma nova relação de trabalho com os professores.

A meta global do programa é a elevação gradual da taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais para 90% e da relação de alunos de graduação em cursos presenciais por professor para 18, ao final de cinco anos, a contar do início do plano (BRASIL, 2007, art. 1º, § 1º).

Desse modo, o Reuni é um programa de reforma das Ifes, acoplado a um conjunto de financiamento para aquelas universidades que a ele aderirem. O conjunto de condições é um meio de estimular a competição e a concorrência entre as universidades. Assim, podemos dizer que se trata de uma competição de regularidade e de busca de identidade ao modelo sugerido pelo MEC.

O Decreto n. 6.096/2007 afirma que o MEC destinará ao programa recursos financeiros, que devem ser reservados às universidades federais, quando da elaboração e da apresentação dos seus planos de reestruturação, para suprir as despesas decorrentes das iniciativas propostas. Contudo, destacamos que o Reuni condicionava o financiamento ao cumprimento das metas previamente acordadas. O artigo 6º do Decreto n. 6.096/2007 trazia, em seu texto, 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 de etapas”.

Freitas (2002) ao analisar a expansão dos cursos de Licenciatura e de Pedagogia

no país, entre 1998 a 2000, pondera que

Apesar de todos os esforços das comissões de especialistas no sentido de garantir a qualidade dos cursos a serem autorizados, nestes últimos quatro anos do Governo Fernando Henrique observa-se a expansão desordenada e, portanto, com qualidade comprometida, de cursos e instituições de ensino superior para formação de professores. Criados como instituições de caráter técnico-profissionalizante, de baixo custo, a expansão exponencial desses novos espaços de formação objetiva, com raras exceções, responder às demandas de grande parcela da juventude atual por educação em nível superior, oferecendo-lhes uma qualificação mais ágil, flexível, adequada aos princípios da produtividade e da eficiência e com adequação às demandas do mercado competitivo e globalizado. Em uma conjuntura de desvalorização da profissão do magistério, caracterizada pela degradação das condições de funcionamento das escolas, pelas péssimas condições atuais de trabalho, salário e carreira [...] as novas instituições criadas têm encontrado dificuldades na manutenção de seus cursos de formação de professores [...]. (FREITAS, 2002, p. 4)

Assim, há uma controvérsia entre a expansão universitária e a qualidade de ensino. É difícil democratizar o acesso, expandir vagas, dando mais oportunidades às pessoas de buscar um curso superior, sem investir, de fato, em infraestrutura, formação e valorização dos professores. Expansão e maior oferta de cursos, marcadas por falta de estrutura física, aligeiramento e preocupação com a formação técnica para atender o mercado de trabalho, reafirmam políticas ocultas de não valorização da educação de qualidade para todos, neste país, bem como de desvalorização do profissional do magistério, que continua recebendo uma formação menor, barata, rápida e técnica.

O Reuni ficou limitado à previsão orçamentária concedida, não havendo a garantia da efetividade, da continuidade e do cumprimento de desembolsos acordados inicialmente. Ademais, o MEC subordina o Reuni e, conseqüentemente, o projeto de implantação da “Universidade Nova”, aos Ministérios do Planejamento e da Fazenda. Conforme o diploma legal (art. 3º, § 3º), “o atendimento dos planos é condicionado à capacidade orçamentária e operacional do Ministério da Educação”. No Brasil, é muito comum a descontinuidade das políticas públicas. São milhões de investimentos em projetos que não são concluídos e nem alcançam os seus objetivos.

Severino (2009) afirma que, do ponto de vista quantitativo, vemos confirmada a expansão do Ensino Superior no país, embora em ritmo mais lento do que o esperado. Tal fato, certamente, é um aspecto positivo das políticas de Educação

Superior, uma vez que o país deveria dobrar sua população universitária. Entretanto, o crescimento do número de alunos com acesso à universidade, ocasionado pelos projetos de expansão universitária, apresentam algumas distorções, a seguir elencadas.

Primeiramente, o modelo adotado para a expansão do Ensino Superior, do ponto de vista institucional, reforça sua *opção preferencial pelo modelo de faculdade isolada*. Segundo o autor:

Tanto que este modelo prevalece na configuração institucional do sistema. No entanto, é bem verdade que a maioria das matrículas [54%] se encontra nas Universidades, 14% nos Centros Universitários e apenas 32% nas Faculdades. Por que será que priorizamos essa forma de distribuição dos alunos, um número menor deles em um número tão maior de pequenas instituições? Certamente, não é para garantir alta especialização. (SEVERINO, 2009, p. 257)

A problemática do *alto índice de evasão* é outra questão incompreensível e injustificável, pela irracionalidade e desperdício que expressa. Severino (2009) analisa que, se considerarmos, ainda, o número de vagas que não são preenchidas, bem como o número de formandos que não atuam no seu campo de formação, o quadro se torna mais desolador e desafiante, ficando difícil entender como convivemos com essa situação, dado seu ônus econômico, científico e cultural para o país.

Outro fator preocupante é a distribuição desigual das instituições de Ensino Superior pelas regiões do Brasil, pois há um grande desequilíbrio regional. Denominou-se isso de *sudestificação da Educação Superior*, na esteira de Ristoff (2008, p. 43), pois os quatro estados da Região Sudeste abarcam cerca de 50% das IES, dos cursos matriculados no país (SEVERINO, 2009).

Se, por um lado, há ampliação de oportunidades de acesso a uma vaga na universidade, em termos quantitativos; por outro, ela não significa ampliação de oportunidades. São poucos os cursos que abriram vagas e receberam maior número de matrículas; dentre estes: Administração, Direito, Pedagogia e demais cursos de licenciatura com hipertrofia da oferta de vagas sem maior impacto na inserção social, “revelando uma despreocupação nacional crônica com um projeto nacional de desenvolvimento e com uma imagem de futuro para o país” (RISTOFF, 2008, p. 43).

O próprio relatório do 1º ano do Reuni reconhece algumas limitações do

projeto e assume o desafio de avaliação do programa em relação à qualidade de ensino e da efetivação da função social da universidade. Assim, propõe, a partir do diálogo com a sociedade, buscar programas de inovação pedagógica.

É certo que a universidade brasileira não pode se descuidar do ensino com qualidade, mas, mais que isso, é o lugar de produção, sistematização e disseminação do conhecimento. Continua, pois, o desafio da Universidade [...] “rever com criticidade, criatividade e competência, sua relação com o conhecimento, tratando-o como processo e não como produto, equacionando-o como mediação da educação e esta, como mediação da cidadania e da democracia” (SEVERINO, 2009, p. 254).

Dessa maneira, na esteira de Severino (2009), acreditamos que os desafios político-sociais que envolvem a realidade da educação universitária no país são ainda muito numerosos. Ademais, por maiores que sejam os desafios na dimensão quantitativa, não é conveniente aguardar a solução destes para atender igualmente aos desafios qualitativos, relacionados aos aspectos da vida acadêmica no interior das instituições e nos processos pedagógicos da formação universitária.

Em resumo, a situação revela um profundo comprometimento da consistência da universidade brasileira. A finalidade mais importante da universidade está sendo abalada e desconsiderada e, assim, perdendo a relevância, minada por muitos movimentos e contradições. Coexistem entendimentos teóricos e direcionamentos divergentes por parte dos responsáveis pela gestão macro e micro do Ensino Superior no país.

É inegável que houve um crescimento considerável do acesso das pessoas na conquista de uma vaga na universidade. Contudo, a expansão de vagas só representará democratização do acesso quando houver um investimento do país, de fato, na Educação Superior. Quando as universidades tiverem autonomia financeira o suficiente para expandir vagas, criar cursos de qualidade, com professores bem qualificados, infraestrutura adequada, currículos inovadores e condições de oferecer ensino de boa qualidade, pesquisa para a produção de conhecimentos novos e extensão universitária. Só assim será possível formar egressos dos cursos de graduação com conhecimentos na área de formação, com autonomia de pensamento, habilidade para resolver problemas, liderança e capacidade para tomar decisões, enfim, com uma

nova consciência social.

Referências

BANCO MUNDIAL. **La Enseñanza Superior**: las lecciones derivadas de la experiencia. Washington: Bird/Banco Mundial, 1994. (El Desarrollo en la Práctica).

BORGES, M. C. **Políticas educacionais e a gestão democrática na escola pública de qualidade**. São Paulo: Paulus, 2009.

_____. **Escola pública, currículo e educação emancipadora**: o projeto político-pedagógico como mediação. 239 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2007.

BORGES, R. Inspiração na Europa e nos EUA. 30 mar. 2007. Disponível em <<http://www.secom.unb.br/unbagencia/ag0307-91.htm>>. Acesso em: 20 set. 2010.

BRASIL. Lei n. 9.394/96: estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília (DF), 23 dez. 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm>. Acesso em: 14 maio 2012.

_____. **Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – Reuni**. Diretrizes Gerais. Plano de Desenvolvimento da Educação. Ago. 2007. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/diretrizesreuni.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2010.

_____. Reuni 2008: Relatório de Primeiro Ano. 30 out 2009. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/index.php?Itemid=&gid=2069&option=com...>>. Acesso em: 20 set. 2011.

DOURADO, L. F. **Reforma do Estado e as políticas para a Educação Superior no Brasil nos anos 90**. 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v23n80/12931.pdf>>. Acesso em: 30 set. 2010.

FREITAS, H. C. L.. Formação de professores no Brasil: 10 anos de embate entre projetos de formação. 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v23n80/12928.pdf>>. Acesso em: 30 set. 2010.

LIMA, L. C.; AZEVEDO, M. L. N.; CATANI, A. M. **O Processo de Bolonha, a avaliação da Educação Superior e algumas considerações sobre a Universidade Nova.** 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/aval/v13n1/a02v13n1.pdf>>. Acesso em: 5 set. 2010.

MANCEBO, D.; MAUÉS, O.; CHAVES, V. L. J. **Crise e reforma do Estado e da universidade brasileira:** implicações para o trabalho docente. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/er/n28/a04n28.pdf>>. Acesso em: 4 jan. 2011.

MICHELOTTO, R. M.; COELHO, R. H.; ZAINKO, M. A. S. **A política da Educação Superior e a proposta de reforma universitária do Governo Lula.** 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/er/n28/a12n28.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2011.

RISTOFF, D. Educação Superior no Brasil: 10 anos pós-LDB – da expansão à democratização. In: BITTAR, M.; OLIVEIRA, J. F.; MOROSINI, M. (Org.). **Educação Superior no Brasil: 10 anos pós-LDB.** Brasília (DF): Inep, 2008. p. 39-50.

SEVERINO, A. J. **Expansão do Ensino Superior:** contextos, desafios, possibilidades. 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/aval/v14n2/a02v14n2.pdf>>. Acesso em: 5 mar. 2010.

SILVA, J. R.; SGUISSARDI, V. Reforma da Educação Superior no Brasil: renúncia do Estado e privatização do público. **Revista Portuguesa de Educação**, Braga, v. 13, n. 2, p. 81-110, 2000. Disponível em: <<http://redalyc.uaemex.mx/pdf/374/37413205.pdf>>. Acesso em: 30 set. 2010.

SOARES, M. C. C. Banco Mundial: políticas e reformas. In: TOMASI, L.; WARDE, M. J.; HADDAD, S. (Org.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais.** São Paulo: Cortez, 2003. p. 15-41.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA – UFBA. **Universidade Nova:** Plano de Expansão e

Reestruturação da Arquitetura Curricular na Universidade Federal da Bahia.
Documento preliminar. Salvador: UFBA, 2007. Mimeografado.

Enviado em Maio/2011

Aprovado em Outubro/2011