

A representação do REUNI no debate do
ensino superior enquanto direito
*The representation of reuni into the discussion of
the higher education as a right*

Bruno Lima Patrício dos SANTOS¹

RESUMO: Embora a Declaração Universal dos Direitos Humanos reconheça a relevância da educação superior atinente ao desenvolvimento humanitário, a política de acesso ao ensino superior ainda convive com desafios históricos. Há pelo menos três décadas, divergências e problemas inerentes a esse setor ocupam lugar de destaque no cenário brasileiro. Hodiernamente, um dos principais programas que intervêm nessa política é o *Programa de Apoio à Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI)*, instituído pelo Decreto presidencial nº 6069/07, cuja meta mais relevante é duplicar as vagas nas universidades federais. Contudo, ainda que se justifique que o programa está inserido numa política que conjuga a ampliação do acesso ao ensino superior com justiça social, desde sua formulação, o REUNI enfrenta fortes resistências contra sua efetivação. Com esse panorama, o objetivo do trabalho é promover um diálogo teórico-crítico sobre a representação do Programa concernente aos reais e possíveis impactos na educação superior brasileira. A princípio, com o objetivo de visualizar os desafios herdados pela atual gestão presidencial, levantou-se um breve diagnóstico acerca da política de acesso ao ensino superior desenvolvida em governos anteriores. Por fim, abordaram-se questões mais peculiares ao REUNI, com a finalidade de aferir avanços e/ou retrocessos à educação superior enquanto direito.

PALAVRAS-CHAVE: Educação superior. Democratização. Universidade. REUNI.

1 INTRODUÇÃO

A educação no século XX ganhou tamanha proporção que as Nações Unidas, através da Declaração Universal de Direitos Humanos, de dezembro de 1948, atribuíram a ela um caráter bem específico enquanto um desses direitos. Estabeleceu-se que toda pessoa tem direito à educação e sua gratuidade deverá ser assegurada, pelo menos nos níveis elementares e fundamentais. A garantia dos direitos humanos está inserida numa amplitude maior das Nações Unidas, cuja globalidade é construir um projeto humanitário no qual a educação tenha a responsabilidade de promover a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e grupos sociais ou religiosos, bem como a de ser coadjuvante

¹ Programa de Pós-Graduação em Política Social da Escola de Serviço Social da Universidade Federal Fluminense - UFF - CEP: 24210.201 - Niterói - Rio de Janeiro - Brasil.

SANTOS, B.L.P.

das atividades das Nações Unidas em prol da manutenção da paz. Todo esse ideal alastrou-se praticamente por todo o restante do século passado, ganhando ressonância através de outros organismos internacionais, a exemplo do Banco Mundial, UNESCO, CEPAL etc.

Contudo, a mesma universalização não foi contemplada com respeito à educação superior. Enfatiza-se com destaque que a “educação fundamental deva ser obrigatória”; porém, quando se trata da educação superior, mesmo que se reconheça o direito de acessibilidade a todos, a questão da obrigatoriedade cede lugar ao mérito.

A partir deste ponto, já poderíamos estabelecer um diálogo crítico acerca dessa orientação meritocrática à política de acesso ao ensino superior. Tendo em vista que uma política social baseada no mérito não é uma essencialidade, mas sim um valor, há de se problematizar sobre os pressupostos sociais pelos quais ela é referenciada (BOURDIEU, 1998). Da mesma forma, questões relativas à justiça social, igualdade, processos de democratização, participação popular, dentre outras, surgem constantemente nos documentos oficiais como parâmetros e valores essenciais na condução de políticas, tanto de origem governamental quanto de Estado.

Há de certo que, globalmente, nos deparamos com a colaboração de várias organizações internacionais que – há pelo menos cinquenta anos – juntam esforços na tentativa de encontrar maneiras de combater os históricos problemas sociais ocasionados pelo capitalismo moderno. Contudo, nem sempre suas orientações são visualizadas com bons olhares, visto o protagonismo dos países centrais no interior dessas organizações.

Sobre esses assuntos, é interessante não perder de vista que essas diretrizes mundialmente difundidas não são universalmente aceitas pelas populações locais. Elas são interpretadas pelos mais diferentes referenciais de homem e de sociedade, gerando, como desdobramento, significativas influências no processo de formulação/implementação de uma política. Por isso, não é difícil perceber fortes influxos das diretrizes supracitadas nas transformações da educação brasileira.

Por mais que ainda tenhamos muito a avançar sobre o direito à educação, visualizando o atual amálgama legislativo que rege a educação nacional, é possível perceber importantes progressos, no que concerne à responsabilidade do Estado de provê-lo. Por conta de históricas mobilizações em defesa da educação pública é que hoje vivemos sob um aparato constitucional no qual se prescreve que a educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (BRASIL, 1988). Mas a universalização do direito educacional como responsabilidade do Estado ainda é um fator que chama muita atenção. No caso, podemos visualizar nas leis infraconstitucionais

que essa garantia de acessibilidade à educação – contemplada pelo princípio de gratuidade do ensino público, em estabelecimentos oficiais – tem seus focos muito especificados com respeito à educação fundamental, direito este que se estende ao ensino médio, porém, sem o cunho de obrigatoriedade.

Embora os dados estatísticos apontem crescimento significativo do acesso à educação formal, algumas questões permanecem incólumes e desafiam a sociedade brasileira a encontrar mecanismos eficazes de combatê-las. Um interessante exemplo dessa realidade é a difícil tarefa de formar um quadro docente para atender à crescente demanda de estudantes. Outro elemento que podemos ressaltar é a desafiadora tarefa de não transformar a democratização do acesso escolar em massificação, ou seja, estabelecer um aparato político que concilie o crescimento quantitativo conjugado a um tipo de qualidade socialmente referenciada, em todos os recintos educacionais. Esses são problemas instigantes para refletirmos sobre o fato de que não basta somente prescrever legislativamente a garantia dos direitos sociais; há também uma premência de se estabelecer um compromisso público (Estado e sociedade), para que as políticas sociais sejam desenvolvidas, de modo a obter resultados os mais próximos possíveis de seus objetivos.

Não é por acaso que encontramos a educação superior enfrentando problemáticas similares às que destacamos acima. Já é de longa data a circunstância de que as políticas governamentais direcionadas à educação superior são trabalhadas em caráter de urgência, nos círculos acadêmicos. Se não bastasse a pouca interatividade com outros níveis educacionais, ela ainda convive com inúmeros dilemas que, historicamente, a situa como alvo de críticas e contestações, principalmente no que é relativo à sua representação na sociedade.

A trajetória das universidades brasileiras tem como característica marcante a garantia de privilégios a uma reduzida parte da elite nacional. Mesmo no período pós-ditatorial, quando os movimentos pela democratização dos bancos universitários ganharam mais visibilidade, a problemática da expansão do setor universitário permaneceu premente, pois as medidas governamentalmente promovidas, por muito não contemplavam a agenda de reivindicações defendidas por alguns setores organizados da sociedade, mormente pelas associações de professores e pelas organizações estudantis.

Foi justamente com vistas para este panorama que o atual governo federal iniciou uma política de reestruturação da educação superior brasileira, popularmente conhecida como *reforma universitária*. Sobre a política de ampliação de acesso ao ensino superior, o governo criou e desenvolveu vários projetos, cada qual com suas especificidades; um deles é o Programa de Apoio à Reestruturação e Expansão das Universidades Federais, mais conhecido como *REUNI*.

SANTOS, B.L.P.

Este trabalho tem como objetivo promover um diálogo teórico-crítico em relação à representação do REUNI, no que diz respeito às projeções do atual governo federal para com a educação superior brasileira, sobretudo no reconhecimento desse nível educacional enquanto direito.

O Programa de Apoio à Reestruturação e Expansão das Universidades Federais foi instituído pelo Decreto Presidencial nº 6069/07, cujo artigo primeiro expõe seu objetivo principal, que é “criar condições para a ampliação do acesso e permanência na educação superior, no nível de graduação, pelo melhor aproveitamento da estrutura física e dos recursos humanos existentes nas universidades federais”.

Internas à globalidade do objetivo supracitado, o Programa apresenta algumas metas específicas: dobrar o número de estudantes de graduação, nas universidades federais; elevar gradualmente a taxa de conclusão média dos cursos de graduação para 90%; aumentar a quantidade média de alunos por professor para dezoito; diversificar as modalidades de graduação, através da flexibilização dos currículos; promover a revisão da estrutura acadêmica, com reorganização dos cursos de graduação e atualização de metodologias de ensino-aprendizagem, dentre outras. Vale destacar que o período previsto pelo decreto para que essas metas sejam alcançadas está delimitado num prazo de cinco anos.

Através do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), é possível constatar que o REUNI faz parte de uma política de governo de cunho mais ampliado, cuja missão se pauta na reestruturação da política da educação superior nacional pela articulação de dois princípios: *democratização do acesso* conjugada à *justiça social* (BRASIL, 2007). Abordaremos essas questões com maiores detalhes, adiante, mas, de antemão, é importante ressaltar que tais princípios estão ancorados nos valores estipulados pelo atual governo frente ao quadro diagnóstico das políticas educacionais realizadas nas gestões presidenciais anteriores, mais especificamente sobre os dois mandatos do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso.

Diante desse panorama de valores, é importante atentar para a contribuição de Subirats (2006), relativa ao processo de identificação de problemas num determinado setor político – que, no caso deste trabalho, são os problemas próprios da ampliação do acesso às universidades públicas. O autor argumenta que nem todo problema garante por ele mesmo sua “politização”, a ponto de ratificar seu acesso à agenda pública. “Na formação do programa ou agenda de atuação dos poderes públicos em um determinado momento se concentra, pois, toda a complexa problemática de definição dos problemas, agregação de interesses e sua representação e organização”. (SUBIRATS, 2006, p. 207). Em outras palavras, pode-se dizer que a agenda nos mostra qual é a participação dos poderes públicos, num instante concreto, sobre aquilo que se deve ou se pretende fazer, acometendo influências substanciais na formulação dos programas vindos na sua sequência.

Essa referência nos ajuda a pensar sobre os possíveis motivos que impulsionaram às contraposições direcionadas ao REUNI, apesar de o governo federal colocar em sua agenda a retomada de expansão das universidades federais. A representatividade e as exigências do Programa foram os elementos mais contestados. Nas gestões presidenciais de Lula da Silva, poucos programas governamentais direcionados à educação superior provocaram tamanha reação – em nível nacional – quanto este. Reações de diversas ordens, que vão desde os embates interpretativos, culminado em ações mais enérgicas – como o caso de ocupações em universidades federais, que paralisaram as atividades dos Conselhos Universitários, em várias instituições. Inúmeros atores, organizações e instituições estão envolvidos nas disputas de legitimação sobre os possíveis desdobramentos – progressistas ou conservadores – do Programa, com respeito à educação superior. Na verdade, essas disputas são desencadeadas pelas diferentes visões teórico-filosóficas ou mesmo pelos divergentes interesses corporativos (CASTRO, 1991; HILL, 2006; LOBATO, 2006).

Para dar conta de nossos objetivos, além deste introito, dividimos o trabalho em mais duas partes. A parte seguinte foi destinada ao levantamento de um panorama acerca da situação da política de acesso ao ensino superior, desenvolvida no período presidencial de FHC; ainda nessa parte, buscamos identificar a agenda pública elaborada pelo governo Lula para o setor, com a finalidade de aferir os problemas mais relevantes que o levaram a decretar o REUNI. A última seção enfoca os problemas no processo de implementação do programa, além de uma breve análise sobre certas pontualidades dispostas no Decreto.

Contudo, como mecanismo de delimitação, atribuiu-se maior ênfase a dois elementos: (1) a suas diretrizes gerais e (2) aos trâmites e percalços inerentes a seu processo de implementação. Essa amplitude de abordagem imputa-se à dificuldade de verificar seus resultados e impactos, no campo universitário, visto que o processo de implementação ainda é muito incipiente.

Os debates sobre a democratização do acesso ao ensino superior já vêm se desenvolvendo há várias décadas, no cenário brasileiro. O que não faltam são problematizações, que vão desde um valor elitista das universidades até a busca de um tipo de universalização que garanta irrestritamente a possibilidade de inserção a todos os pós-secundários. Sendo assim, acreditamos que a proficuidade do trabalho se firma no momento em que busca a manutenção de diálogos críticos sobre as articulações governamentais que incidem na educação superior, porque reconhecemos a clareza de que discutir a política de acesso é muito mais abrangente do que estabelecer comparações estatísticas entre gestões governamentais, ou mesmo indagar sobre os mecanismos políticos para ampliar o quantitativo de vagas. Por detrás de todo esse aparato, estão situadas diferentes concepções da real representação da educação superior, no dinamismo social, e até mesmo são debates imersos em diferentes projetos societários.

SANTOS, B.L.P.

Nossa maior pretensão se encaixa na tentativa de contribuir com um olhar diferenciado sobre a conjuntura de valores que rege a política universitária. Não se tem a missão aqui de firmar conclusões definitivas, ou mesmo de fazer votos da não modificação do sistema universitário, até porque as transformações são aparatos essenciais para as universidades. Elas só se mantiveram vivas e ativas, desde a Idade Média, por conta das mudanças que sofreram com o passar tempo.

2 PRECEDENTES AO REUNI: PROBLEMAS NA EXPANSÃO DO ACESSO AO ENSINO SUPERIOR.

O histórico recente das políticas voltadas para a educação superior nacional revela que seu quadro geral se encontra numa situação desafiadora. O Censo da Educação Superior de 2003 declara que os “dados do *World Education Indicators* coloca o sistema de educação superior brasileiro entre os mais privatizados do mundo, atrás apenas de alguns países” (BRASIL, 2004, p. 08).

Há de se reconhecer que o processo de privatização do setor universitário não ocorreu pelo leilamento das instituições públicas, como no caso de algumas empresas estatais, na década de 1990. Na verdade, a privatização da educação superior foi se desenvolvendo prioritariamente por duas vias: a primeira pela flexibilização na legislação, a qual impulsionou a liberalização de serviços, no interior das instituições públicas (CHAUÍ, 1999; TRINDADE, 1999); a segunda, pelo forte incentivo governamental para a ampliação do setor privado, inclusive fazendo uso de verbas públicas (CUNHA, 1999; PINTO, 2004).

Essas referências nos servem para visualizar alguns delineamentos estratégicos utilizados pelo governo FHC, os quais nortearam a política no campo da educação superior. Desde o Plano Diretor de Reforma do Estado até o final de seu mandato, um argumento muito empregado foi a necessidade de atribuir um caráter autossustentável às universidades federais. Em primeira instância, a justificativa utilizada foi sustentada pelo argumento de que as universidades eram muito custosas à União; além disso, era necessário “garantir” maior autonomia a elas, através da captação de seus próprios recursos. Sob essa ótica, a ideia era que os mecanismos de promover seu próprio financiamento fariam com que as universidades públicas não dependessem do Estado para desenvolver suas atividades. Eneida Shiroma (2004) comenta que o ex-ministro da educação, Paulo Renato de Souza, buscou constantemente consolidar o princípio de que a crise das universidades federais era causada mais por motivos administrativos e de gestão do que propriamente pela falta de recursos financeiros.

A contribuição de Villanueva para analisar esses casos torna-se bastante interessante, pois o autor frisa que as políticas não são apenas os processos de decisão, em seu sentido mais usual. Dentro de preceitos de disputas democráticas, toda decisão de implicações coletivas enfrenta o problema de

comunicação. Em seus vários processos, elas necessitam de explicações, transmissões, persuasão. Enfim, “uma política [pública] é também um processo de comunicação pública e não apenas decisões orientadas à efetivação de metas” (VILLANUEVA, 2006, p. 54).

Portanto, acreditamos que todo esse amálgama argumentativo sobre os valores implícitos na condução da política à educação superior tinha como objetivo ampliar o grau de legitimação às mudanças vislumbradas. Contudo, ao mesmo passo que esse caráter autossustentável era difundido, o governo promovia um forte esquema de cortes orçamentários (AMARAL, 1999); ou seja, abriu-se o caminho para a ampliação exponencial do setor privado e, ao mesmo tempo, o governo federal gradativamente se afastou de suas responsabilidades em prover o crescimento das instituições públicas e do financiamento de algumas atividades básicas desempenhadas pelas universidades federais.

Alguns autores defendem até mesmo que tenha havido um processo de reforma da educação superior, no período presidencial de FHC. Não especificamente por via de uma lei orgânica, como no caso do atual governo, mas através de uma série de leis, decretos, resoluções, portarias, que foram modificando separadamente vários aspectos inerentes às atividades desempenhadas pelas instituições de ensino superior (SHIROMA, 2004; TRINDADE, 1999). Resultado disso é que algumas atividades de caráter empresarial – que até então não eram tão comuns, no cotidiano das universidades – adentraram as instituições públicas, com a finalidade de reparar a situação causada pelo pouco repasse de verbas advindas do orçamento da União. Como exemplo dessas novas atribuições para a ampliação orçamentária, temos a criação de cursos que funcionam com a cobrança de taxas (principalmente cursos de especialização e extensão), além de consultorias, prestação de serviços, dentre outras novidades.

A partir de então, surgem inúmeras produções acadêmicas objetivando deflagrar o processo de privatização da educação superior, pois elas supostamente contrariam o entendimento das atividades realizadas nas universidades públicas enquanto bem social. Lobato (2006, p. 307) argumenta que, “se a intervenção estatal é necessária para garantir determinados bens sociais, há um princípio de que esses bens são incompatíveis ou ao menos não passíveis de aquisição direta no mercado”. Neste caso, especificamente sobre a política de acesso, Luiz Antônio Cunha (1999) alerta que uma forte consequência dessa política foi a incapacidade de as universidades federais atenderem à expansão da demanda de ensino de graduação. Em pouco tempo, o número de concluintes do ensino médio aumentou exponencialmente, não sendo correspondido pela ampliação do setor público da educação superior. Em contrapartida, a nova LDB estabeleceu condições favoráveis ao crescimento

SANTOS, B.L.P.

do setor privado². Complementando esse quadro, a resultante desse processo foi que o ensino público demonstrou um altíssimo grau de seletividade, por via dos exames vestibulares, devido à pouca oferta de matrículas, abrindo paralelamente lacunas à expansão do ensino privado de baixa qualidade³.

O Censo da Educação Superior de 2004 revela que menos de 8% dos jovens entre 18 e 24 anos estudam em alguma instituição de ensino superior; contudo, para aqueles que cursam universidades públicas, esse quantitativo cai para 3%. Chegamos a determinado patamar, em que apenas 11,1% das instituições de ensino superior estão na qualificação de instituição pública; as instituições privadas comportam 89,9% do setor. Ainda através dos dados do Censo, podemos constatar que, no último ano de mandato de FHC, em 2002, 63,5% dos cursos de graduação eram oferecidos em instituições privadas, comportando 70% do total de matrículas ativas.

Somando esse quadro com a não-criação de qualquer universidade federal, no segundo mandato, o governo FHC deixa um legado desafiador para seu sucessor presidencial, no contexto universitário, principalmente no setor público. Enfim, dentre todos os desafios, os dois de maior envergadura são justamente a retomada do crescimento da oferta de vagas, bem como a atribuição de novas vertentes sobre a questão do financiamento das universidades federais.

A construção da agenda governamental atinente a tais pontos foi iniciada já no primeiro ano de mandato do governo Lula da Silva, em 2003. O Decreto que criou o Grupo de Trabalho Interministerial⁴ (GTI) foi o pontapé inicial das ações desse governo sobre a educação superior. O Grupo teve como missão

² Uma das mais notórias foi a grande flexibilização jurídica para se obter o *status* de universidade, uma vez que a criação dos Centros Universitários – outorgada na LDB – oxigenou abruptamente essa demanda. Por gozarem de autonomia semelhante à das universidades, sem a exigência da correlação entre ensino, pesquisa e extensão, os centros universitários foram propícios mecanismos de privatização do ensino superior. Em amplitude nacional, chegamos ao ano de 2004 com apenas três Centros Universitários públicos; por outro lado, 78 deles são de origem privada.

³ Já no governo Lula, uma pesquisa realizada pelo INEP, divulgada pelo Informativo nº 130, em 6 de março de 2006, anuncia que 87,9% da população discente matriculada no ensino médio estudam no sistema educacional público. Todavia, grande parte dos alunos advindos do ensino médio público não consegue ingressar no ensino superior. Eles representam apenas 46,8% do total de matrículas das instituições da educação superior. Enquanto os alunos que cursam ensino médio privado representam 12,1% do universo de matrículas desse nível de ensino, quando chegam à educação superior, eles passam a ocupar 42,5% das matrículas nas instituições federais, 31,4% nas estaduais, 23,5% nas municipais e 34,9% nas IES privadas. No mesmo informativo, consta que 50,1% da população brasileira vivem com renda familiar de até três salários mínimos. Todavia, apenas 26,5% da população das instituições públicas de ensino superior estão enquadrados nesse perfil; nas instituições privadas, esse percentual cai para 12,9%.

⁴ O GTI foi composto por membros da Casa Civil e da Secretaria-Geral da Presidência da República, pelos Ministérios da Ciência e Tecnologia, do Planejamento e da Educação, além de contar com o apoio do Ministério da Fazenda.

levantar dados, debater as questões mais emergenciais e apontar as diretrizes que norteariam a Reforma Universitária. A partir da ação desse GTI foi elaborado, em outubro de 2003, o documento *Bases para o enfrentamento da crise emergencial das universidades federais e roteiro para a reforma universitária brasileira*. Esse documento é uma espécie de apanhado diagnóstico sobre a situação da educação superior, em âmbito nacional. Nele constam inúmeros apontamentos acerca da crise na qual as universidades federais estavam/estão imersas: questões que tratam desde o arrocho orçamentário até a defasagem na reposição do quadro docente.

Ao analisar os resultados obtidos, os membros do GTI concluíram que a crise verificada na política de acesso à educação superior foi, na verdade, desdobramento de uma crise mais profunda, associada à desarticulação do setor público, na qual as consequências da crise fiscal do Estado resultaram em substanciais danos às universidades governamentais, sobretudo em relação aos recursos humanos, de manutenção e de investimentos (BRASIL, 2003).

Mediante as constatações e as críticas, o governo retoma algumas metas dispostas no Plano Nacional de Educação, de 2001, e põe em sua agenda a missão de prover a oferta de educação superior para, pelo menos, 30% da faixa etária entre 18 e 24 anos; e, dentro desse percentual, que 40% sejam compostas por matrículas públicas. São essas metas que potencializaram a implementação do Decreto que institui o REUNI. Porém, ele é apenas uma parte do quadro de ações – centralizadas pelo governo federal – que vislumbram atingir os objetivos almejados. Na ampliação de vagas, junto ao REUNI, outra via utilizada para ampliar o quantitativo da oferta de vagas públicas é a Educação a distância, pela Universidade Aberta do Brasil (UAB)⁵. O governo criou também o Projeto de Universidade Para Todos (ProUni) e regulamentou o Financiamento ao Estudante de Ensino Superior (FIES), sob a justificativa de democratizar o acesso ao ensino superior associado à promoção da justiça social.

Mesmo com suas peculiaridades bem específicas, esse conjunto de programas significa que não podemos entender o REUNI como um ponto isolado na educação superior. Assim, em nível mais geral, pouco podemos entender sobre a representação de uma política pública ou programa, se visualizarmos sua efetivação através de uma perspectiva monolítica, reconhecendo enquanto aparatos influentes apenas as diretrizes e interesses governamentais. Elementos como o grau de complexidade e a tradição histórica da política em questão, interesses institucionais, *inclusão/exclusão* dos interesses de instituições ou grupos organizados, pressões externas ao aparato institucional, são questões que merecem destaque significativo, nos processos de implementação (CASTRO, 1991).

⁵ Ver em www.uab.capes.gov.br.

3 PROBLEMAS E PROBLEMATIZAÇÕES NA PROPOSTA DO REUNI

A fim de que as metas do REUNI sejam efetivadas, existe a necessidade de que cada universidade federal – aquelas interessadas em aderir ao programa – crie um Plano de Reestruturação. A justificativa apresentada pelo Ministério da Educação para a criação desse plano é para que haja um processo de implementação que leve em consideração as especificidades de cada instituição. Assim, há certa dificuldade em delimitar onde termina o processo de elaboração e onde começa o de implementação do programa, pois, por um lado, o Decreto presidencial determina o limite orçamentário, as exigências para a aderência e as metas previstas; todavia, por outro, são as universidades que enquadram suas necessidades às diretrizes prescritas no Decreto.

Sobre essa relação, torna-se interessante buscar nota nas contribuições de Subirats (2006) sobre a burocracia institucional para que determinada política social ou programa não esbarre nos diversos problemas que possam surgir, frente aos trâmites burocráticos. Conforme o autor, não basta apenas elaborar um bom desenho no plano de ações, ou mesmo dispor dos recursos necessários para levar a cabo a condução de uma determinada política pública ou projeto. É fundamental garantir a predisposição dos implementadores, para que se chegue o mais próximo possível das metas projetadas. Caso contrário, não havendo o mínimo de consenso por parte da burocracia implementadora, corre-se o risco de “provocar verdadeiros fenômenos de boicote, com o aumento de abstenções, [...] ou fenômenos mais gerais de alienação ou apatia”. (SUBIRATS, 2006, p. 121).

Neste caso, apesar de o REUNI não ter a característica totalmente centralizada no processo de efetivação, já que abre precedentes aos implementadores de participar na forma como ele será implementado, em sua instituição, pode-se notar grande peso do poder governamental na globalidade dos processos decisórios. Mesmo que as universidades, através de seus órgãos deliberativos, formulem um Plano de Reestruturação condizente às determinações do REUNI, elas ainda terão que esperar o aval da Secretaria de Educação Superior (SESu), para que se inicie o repasse de verbas que possibilitará início das atividades programadas.

Mesmo com essa diferença de decisão nos processos do Programa, as polêmicas de maior visibilidade ocorreram longe dos laços relacionais entre as universidades federais e o Ministério da Educação. Os diferentes interesses e interpretações – dentro da comunidade acadêmica – sobre o programa fizeram com que os embates mais acirrados fossem travados no interior das próprias universidades federais, mais especificamente nas reitorias, por conta dos Conselhos Universitários – instâncias onde geralmente se votam as deliberações mais gerais dessas instituições e, conseqüentemente, o Plano de Reestruturação de adesão ao REUNI.

Um fato não programado pelos formuladores do Programa foi a reação de parte da comunidade acadêmica, em contraposição a ele. A resultante disso foi que várias universidades tiveram as atividades de seus Conselhos Universitários canceladas, por conta de ações mais enérgicas de alguns atores sociais e organizações que se contrapunham ao REUNI. Outro elemento não esperado foi a recondução das críticas. Passaram a reivindicar também mais democracia nas universidades, pois se alegou que a burocracia interna dos fóruns deliberativos das universidades cria um alto grau de corporativismo, o que impede uma efetiva participação para a maior parte da comunidade acadêmica, principalmente do corpo docente.

Outro aspecto que incrementa essas dinâmicas em torno do REUNI é o prazo estipulado pelo governo federal para o envio do Plano de Reestruturação à SESu. O Decreto foi instituído em abril de 2007 e se fixou o final de outubro do mesmo ano como prazo-limite para o envio do documento. Contesta-se, argumentando que a efetivação de um Programa dessa envergadura, que modifica significativamente a estrutura das universidades, requer um amplo e consistente processo de debates por parte dos atores sociais que nelas estão, bem como por outros agentes que, de alguma forma, estão mergulhados nas dinâmicas universitárias, como o caso dos sindicatos de docentes e de funcionários, das representações estudantis, das agências de fomento, entre outros.

Estes são apenas alguns fatores que deixam evidente a não existência do mínimo de consenso sobre o Programa REUNI. Apresentado esse panorama sobre as divergências desencadeadas pelo choque entre os diferentes interesses circundantes ao REUNI, cabe agora realizar uma abordagem de caráter mais técnico a respeito das condições sobre as quais se pretende atingir as metas projetadas. É importante não perder de vista que o REUNI, apesar de ser um Programa – não possuindo, dessa forma, um caráter universal –, é parte integrante de uma política governamental de ampliação da demanda da educação superior, a qual foi agendada com respaldos nos anos de crise das universidades federais, como vimos anteriormente.

Um primeiro ponto a se interpelar é sobre o financiamento disponibilizado pelo governo, para garantir todo o escopo do projeto. Muitas interrogações existem sobre esse assunto. Inicialmente, pela opção governamental em manter o veto presidencial às metas do Plano Nacional de Educação sobre os recursos orçamentários à educação. É bem verdade que o atual governo ratificou a missão prescrita no PNE sobre a expansão de vagas na educação superior, contudo, o mesmo não ocorreu na questão do financiamento. O PNE almejava que 7% do Produto Interno Bruto (PIB) fossem destinados à educação pública, mas essa meta foi suprimida pelo veto presidencial de Fernando Henrique. Não obstante, o veto foi mantido pelo governo Lula. E, hodiernamente, a educação pública brasileira conta com apenas 3,5% do PIB nacional, dos quais aproximadamente 3% são direcionados à educação básica, ficando o restante à educação superior.

SANTOS, B.L.P.

Sobre o REUNI, especificamente, as críticas ocorrem porque o orçamento prometido àquelas universidades que aderirem ao Programa será ampliado apenas em 20%, com base no recurso orçamentário recebido no ano em que o Plano de Reestruturação for oficializado pelo Ministério da Educação⁶. Porém, esse recurso está projetado a ser repassado gradativamente, durante cinco anos.

Em outras palavras, o REUNI exige uma política de continuidade por parte da próxima gestão presidencial. Em termos concretos, o repasse desse adicional de verbas não é algo efetivamente garantido. O problema fica um pouco mais delicado, quando o Decreto vincula a efetivação de tal repasse somente à capacidade orçamentária e operacional do Ministério da Educação, não deixando ao orçamento da União a responsabilidade de prover a concretude desse programa.

Outro aspecto importante a se destacar é a ampliação do quadro docente, para atender à duplicação do corpo discente. Não é difícil perceber a carência desse quadro, nas universidades federais. As últimas décadas, marcadas pelo restrito número de concursos públicos para professores universitários, fez com que essa carência fosse amenizada pela maciça contratação de professores substitutos. Hoje, a relação de alunos para cada professor é de 12x1, enquanto o Decreto dispõe como meta a elevação desse número para 18x1. As diretrizes gerais do Decreto nos levam a pensar que esse cálculo seja estimado sobre o total de alunos dos cursos presenciais, na graduação, mas o documento de chamada pública à adesão ao REUNI, emitido pela SESu, no ano de 2007, demonstra que esse cálculo não é bem assim. “O ajuste final da medida do corpo docente será realizado em função das dimensões dos programas de pós-graduação” (BRASIL, 2007). O cálculo é medido pelas dimensões dos programas de pós-graduação sobre os professores mestres ou doutores em regime de dedicação exclusiva. Isso pode redundar numa situação nada satisfatória às universidades federais. Neste caso, estima-se que, em termos de graduação, a média de discentes por turma flutue ao redor de 45. Mesmo que o documento justifique que esse cálculo seja respaldado por padrões internacionais, podemos questionar que a elevação dos estudantes de graduação não será devidamente acompanhada pelo aumento do quadro de professores.

Enfim, com todos esses dados, podemos deduzir que o sucesso do Programa REUNI está mais fixado nas modificações da forma gerencial e administrativa das universidades públicas do que propriamente na ampliação dos recursos humanos e financeiros destinados a elas.

⁶ Segundo o § 1º do artigo 3º do Decreto 6069/07, esse acréscimo de 20% serve para arcar com as despesas de (1) construção e readequação da infra-estrutura e equipamentos necessários à realização dos objetivos do programa; (2) compra de bens e serviços necessários ao funcionamento dos novos regimes acadêmicos; e (3) despesas de custeio e pessoal associado à expansão das atividades decorrentes do plano de reestruturação.

O REUNI é um excelente exemplo de que não basta iniciativa política para se efetivar um determinado programa ou política social. O grau de complexidade dessa trajetória é muito mais profundo, envolvendo não apenas as barreiras inerentes aos trâmites burocráticos da via institucional, mas também necessitando de vigência sobre outros aspectos à parte da dela. Processos de legitimação, exclusão/inclusão nos processos decisórios, interesses e acordos corporativos, resistência à pressão popular, todos esses aspectos – dependendo de cada situação – exibem algum tipo de influência, no processo de formulação e implementação de uma política.

Isso tudo coloca em evidência que os embates circundantes ao REUNI não se limitam apenas às resoluções inseridas no Decreto, mas este põe também em debate a própria representação da educação superior, no conjunto da sociedade. Não se trata apenas da ampliação do número de vagas nas universidades públicas, visto que as dinâmicas sociais potencializadas pelo surgimento desse programa minimamente evidenciam a preocupação de uma parcela organizada da sociedade sobre os rumos da educação superior, porque o REUNI aparece num contexto em que a possibilidade de reconhecer o acesso ao ensino superior fora dos parâmetros de direito social é cada vez mais restrita, dada a participação da sociedade em mais espaços nas instituições de ensino superior (principalmente dos mais pobres, por via de políticas afirmativas ou não).

Paralelas a todas as questões levantadas no trabalho, também são evocadas problemáticas sobre a própria importância da educação superior, na atualidade. A associação feita entre “justiça social” e “acesso ao ensino superior”, por ela mesma, não deixa clara a forma de participação da educação superior no combate às desigualdades, já que a pura ampliação do acesso, de maneira pontual, sem o devido acompanhamento das outras esferas de problemas sociais (como a questão da garantia de permanência nos estudos, a empregabilidade, a adesão às novas tecnologias etc.), gera uma forte propensão de tudo se desdobrar em pura massificação das instituições de ensino superior, resultando em níveis duvidosos de qualidade.

Portanto, o reconhecimento do acesso à educação superior enquanto direito social deve passar por um profundo debate sobre sua importância, no desenvolvimento de um país e da humanidade, fator que acreditamos seja inviável de realização, caso seja trabalhado de modo isolado, deslocado do contexto geral da sociedade, até porque, quando se aborda o acesso ao conhecimento superior, num patamar de justiça social, normalmente se trabalha na perspectiva de possibilitar aos sujeitos maiores possibilidades de ascensão sócio-econômica. Acreditamos que essa visão pode ser significativamente ampliada, pois o conhecimento deve ser visto de fato como patrimônio da humanidade. Todo e qualquer tipo de conhecimento é um elemento cultural, ou seja, historicamente desenvolvido e socialmente difundido. São linguagens culturais de importância fundamental para o desenvolvimento individual, social e humanitário.

SANTOS, B.L.P.

Acreditamos que estes elementos não devem ser excluídos das discussões (globais e locais), quando o assunto em questão é o acesso à educação. Reconhecer a educação enquanto direito humano é também reconhecer sua parcela de importância na gradual superação das desigualdades sociais. Portanto, desde as variantes histórico-culturais às socioeconômicas, a educação como direito (humano) é aquela concebida como elemento politicamente universalizado, acessível a qualquer humano, independentemente de suas condições de vida – inclusive aquela que denominamos de “superior”.

SANTOS, Bruno Lima Patrício. The representation of reuni into the discussion of the higher education as a right. *Educação em Revista*, Marília, v. 10, n. 1, p. 29-44, jan.-jun. 2009.

ABSTRACT: While the Universal Declaration of Human Rights recognize the relevance of higher education referent to the development humanitarian, the policy of access to higher education still coexists with historical challenges. For at least three decades, differences and problems inherent in this sector occupy a prominent place, in the Brazilian scenario. Currently, one of the principal programs that intervenes on this policy is the Program of Support to the Restructuring and Expansion of the Federal Universities (REUNI) created by Decree presidential nº 6069/07, whose the most relevant goal is double the vacancies on the federal universities. However, although it justifies that the program is inserted on a policy that combines the expansion of access to higher education and social justice, since its formulation the REUNI faces strong resistances against its effectuation. With this scenery, the purpose of the article is to promote a critical dialog about the representation of the Program referent to the real and possible impacts on Brazilian higher education. In beginning, with the pretension of viewing the challenges inherits by the current presidential administration, it was built a short diagnostic about the policy of access on the higher education developed in previous governments. Lastly, the article discusses more specials questions of REUNI with the finality of checking improvements or regressions on the higher education as a right.

KEYWORDS: Higher education. Democratization. University. REUNI.

REFERÊNCIAS

AMARAL, Nelson Cardoso. Crise no financiamento das instituições federais de ensino superior. In: TRINDADE, H. (Org.). **Universidade em Ruínas:** na república dos professores. 3.ed. Petrópolis/RJ: Vozes, 1999.

BOBBIO, N. **Dicionário de Política.** Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1994. v. 1.

BRASIL. Casa Civil. **Decreto nº 6960/07 de 24 de abril de 2007.** Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais.

- _____. MEC/SESu. **Chamada pública MEC/SESU N°08/2007- REUNI**. Brasília, 2007.
- _____. Ministério da Educação. Secretaria da Educação Superior. **Plano de Desenvolvimento da Educação**. Brasília: Inep, 2007.
- _____. Ministério da Educação. **Projeto de Lei N° 7.200**. Estabelece normas gerais da educação superior, regula a educação superior no sistema federal de ensino. Brasília: 2006.
- _____. INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS. **Informativos 113 a 136**. Brasília, 2005 e 2006. Disponível em <www.inep.gov.br>.
- _____. INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS. **Seminário Internacional “Reforma e avaliação da Educação Superior: tendências na Europa e na América Latina”, São Paulo, 25 de abril de 2005**. Brasília: Instituto Nacional de estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2005.
- _____. INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS INEP. **Censo educacional superior 2003**. Resumo Técnico. Brasília, 2004.
- _____. INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS INEP. **Censo Educacional Superior 2004. Resumo Técnico**. Brasília, 2005. Disponível em <www.inep.gov.br>.
- _____. Grupo de Trabalho Interministerial. **Bases para o enfrentamento da crise emergencial das universidades federais e roteiro para a reforma universitária brasileira**. Brasília, 15 de dezembro de 2003.
- _____. Ministério da Educação. **Plano Nacional de Educação**. Brasília: Inep, 2001.
- _____. Casa Civil. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988.
- BOURDIEU, P. **Escritos sobre educação**. 3.ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.
- BUARQUE, C. **A universidade numa encruzilhada**. In: CONFERÊNCIA MUNDIAL DE EDUCAÇÃO SUPERIOR + 5. Paris: UNESCO, 23-25 de junho de 2003.
- _____. **A aventura da universidade**. São Paulo: Ed. UNESP, 2000.
- CASTRO, M. H. **Interesses, organizações e políticas sociais**. Rio de Janeiro: BIB.
- CHAUÍ, M. **A Universidade em Ruínas**. In: TRINDADE, H. (org.). **Universidade em Ruínas: na república dos professores**. 3.ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.
- CUNHA, L. A. O Público e o privado na educação superior brasileira: Fronteiras em Movimento. In: TRINDADE, H. (Org.). **Universidade em Ruínas: na república dos professores**. 3.ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.
- GENTIL, P. (Org.) Universidade na penumbra: neoliberalismo e reestruturação universitária. São Paulo: Cortez, 2001.**
- HILL, M. Implementação: uma visão geral. In: Saraiva, E. e Ferrazi, E. (Org). **Políticas Públicas: coletânea**. Brasília: ENAP, v. 2. p. 59-110.
- LOBATO, L. Algumas considerações sobre a representação de interesses no processo de formulação de políticas públicas. In: SARAIVA, E.; FERRAZI, E. (Org). **Políticas públicas: Coletânea**. Brasília: ENAP, v. 2. p. 289-311.

SANTOS, B.L.P.

NEVES, L. M. W. (Org). **Reforma universitária do governo Lula**: reflexões para o debate. São Paulo: Xamã, 2004.

PINTO, J. M. R. O acesso à educação superior no Brasil. **Universidade & Sociedade**, Brasília, ano 14, n. 33, p. 727-756, jun. 2004.

SARAVIA, H. Introdução à teoria política. In: SARAIVA, E.; FERRAZI, E. (Org.). **Políticas Públicas**: coletânea. Brasília: ENAP, v. 2. p. 21-42.

SAVIANI, D. **Da nova LDB ao novo Plano Nacional de Educação**: por uma outra política educacional. 5.ed. São Paulo: Autores Associados, 2004.

SHIROMA, E. O. et al. Política educacional. **3.ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.**

SUBIRATS, J. Definición Del problema: relevância pública y formación de la agenda de actuación de los poderes públicos. In: SARAIVA, E.; FERRAZI, E. (Org.). **Políticas públicas**: coletânea. Brasília: ENAP, v. 2. p. 199-218.

_____. El papel de la burocracia en el proceso de determinación e implementación de las políticas públicas. In: SARAIVA, E.; FERRAZI, E. (Org.). **Políticas públicas**: coletânea. Brasília: ENAP, v. 2. p. 113-126.

TRINDADE, H. (Org.). **Universidade em ruínas**: na república dos professores. 3.ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

UNESCO. **Declaração mundial sobre educação superior no século XXI**: visão e ação. Paris: UNESCO, 1998.

VILLANUEVA, L. Estúdio introdutorio. In: SARAIVA, E.; FERRAZI, E. (Org.). **Políticas públicas**: coletânea. Brasília: ENAP, v. 2. p. 155-197.