



GT11 - Política da Educação Superior – Trabalho 890

ENTRE AVANÇOS E RETROCESSOS, A CONTRADIÇÃO – O REUNI E A EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR PÚBLICA

Raisa Maria de Arruda Martins – UFES

Resumo

Este trabalho destina-se a refletir sobre a expansão da rede de universidades federais do Brasil proporcionada pelo Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI). Lançado em 2007, este programa foi responsável por indiscutível ampliação do número de cursos e vagas ofertadas, criação de novas universidades, bem como de novos *campi* daquelas já existentes. De 2008 a 2012, período de sua vigência, o REUNI proporcionou importantes mudanças no setor público de ensino superior. Por outro lado, analisados os números disponibilizados pelo Censo da Educação Superior, observa-se que o aumento no número de matrículas não acompanhou a evolução da ampliação das vagas. Diante da situação ilustrada por esse exemplo, o objetivo deste trabalho é compreender o REUNI no contexto das políticas de expansão da educação superior. A literatura indica que as discussões à época de sua implementação o caracterizavam como um dilema. Diante das análises, considera-se que a contradição pode ser compreendida como o eixo estruturante das políticas para o ensino superior, especialmente aquelas formuladas no decorrer dos governos Lula e Dilma sob a égide do *lulismo*.

Palavras-chave: Expansão do ensino superior; REUNI; Contradição.

Introdução

O presente trabalho está inserido no campo de estudos sobre o ensino superior e seu objetivo principal é compreender o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) a partir de sua repercussão na rede federal de universidades. Por meio da triangulação dos dados coletados em fontes oficiais (Censo da Educação Superior e documentos produzidos pelo MEC) com a discussão presente na literatura consultada, o estudo analisa o referido programa de modo a esclarecer que a contradição constituiu-se como eixo estruturante dessa política de expansão desde sua implementação. Formulado no contexto do segundo mandato do governo Lula (2007 a 2010) e tendo continuidade no primeiro governo Dilma (2011 a 2014), acredita-se que o REUNI encerra em si aquela que talvez seja a característica fundamental do *lulismo*: a contradição.

Como poderá ser constatado, o programa em foco sustentou-se num discurso que, entre outras justificativas, argumentava a necessidade de ampliação do acesso ao ensino superior. De fato, o direito à educação, considerando acesso e permanência em instituições que oferecem ensino de qualidade, é uma das mais complexas questões presentes nos diversos períodos da história da educação brasileira.

Atualmente, a Educação Superior ainda guarda distorções no que se refere ao acesso, apesar das políticas públicas de expansão realizadas na última década. Isso significa que até muito recentemente o acesso a esse nível de ensino foi muito seletivo e, por isso mesmo, pouco habitado quando se considera a população que potencialmente poderia ocupar uma vaga. Com esta afirmação não se pretende dizer que as políticas de expansão da Educação Superior implementadas a partir de 2005 tenham levado a cabo a almejada democratização, haja vista que estas podem ter proporcionado o surgimento de novos tipos de exclusão¹.

Alguns dados divulgados pelo IBGE em publicação de 2014 ajudam a analisar esse cenário. No ano de 2013, a taxa de frequência líquida² a estabelecimentos de ensino superior da população residente da faixa etária de 18 a 24 anos era de 16,3%. Isso significa que menos de um quinto da população na faixa etária considerada adequada para frequentar o ensino superior encontrava-se matriculada nele. O próprio documento pontua que

De fato, observou-se um aumento da proporção de pessoas de 18 a 24 anos de idade que frequentava o ensino superior. Essa proporção era de 10,4%, em 2004, e passou para 16,3%, em 2013 (Tabela 3.3), mas terá que dobrar até 2020 para atingir a Meta 12 do PNE, que prevê essa expansão, assegurando a qualidade da oferta (IBGE, 2014, p. 108).

Esses dados confirmam que houve um incremento no acesso, fato que pode ser explicado pela implementação de políticas públicas de expansão do ensino superior nos últimos dez anos. Nesse sentido, pode-se destacar o PROUNI e o FIES, que financiam com recurso público vagas na rede privada de ensino superior e, no caso do primeiro,

¹ Cf. ZAGO (2006).

² Segundo o glossário da publicação do IBGE, constam as seguintes definições: **Taxa de frequência escolar bruta** Proporção de pessoas de uma determinada faixa etária que frequenta escola em relação ao total de pessoas da mesma faixa etária. **Taxa de frequência escolar líquida** Proporção de pessoas de uma determinada faixa etária que frequenta escola no nível de ensino adequado à essa faixa etária, conforme organização do sistema educacional brasileiro, em relação ao total de pessoas da mesma faixa etária (IBGE, 2014).

por meio de isenção fiscal às instituições que as ‘cedem’; e o REUNI, programa que teve como foco a expansão e a reestruturação das universidades públicas federais.

O REUNI e as mudanças na Educação Superior

A história do ensino superior no Brasil permite afirmar que alguns fatores marcam esse nível de ensino desde suas origens.

Introduzido no Brasil apenas na terceira década do século XX, o desenvolvimento do modelo universitário no país marcou-se pela combinação de dois traços fundamentais: o caráter privado de sua dependência administrativa e a sua natureza de instituição isolada [...]

Essa dupla tendência mostra a força do modelo de instituição isolada frente ao modelo universitário propriamente dito, e o peso da opção privatizante no setor educacional. Depois de esperar séculos para que se inicie no país a criação de uma experiência de ensino superior minimamente sistematizada, que só começa na terceira década do século passado, essa experiência vai se instalar e desenvolver-se predominantemente sob essas duas configurações (SEVERINO, 2008, p. 74-75).

Observa-se que o caráter privado é marca original do ensino superior no Brasil, uma característica consolidada com o passar dos anos por uma série de iniciativas políticas que privilegiaram o crescimento do setor privado de instituições em detrimento do setor público. Ainda que a história do ensino superior não seja objeto desta investigação, importa dizer que o período da ditadura civil-militar (1964-1985) proporcionou um acelerado ritmo de crescimento do setor privado de ensino superior, especialmente no decorrer da década de 1970 (CUNHA, 1988). Durante os anos 1990, de modo acentuado nos dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso na presidência (1995-1998 e 1999-2002), os créditos financeiros destinados aos alunos e a flexibilização dos processos de autorização, reconhecimento e credenciamento de cursos e IES, foram decisivos para a continuidade da tendência privatista registrada no momento histórico anterior (MARTINS, 2009).

Ainda que o primeiro mandato do governo Lula (2003-2006) tenha conferido um tom de continuidade ao processo de privatização do ensino superior, tendo como protagonista o Programa Universidade para Todos, as ações políticas destinadas à democratização do ensino superior por meio do acesso também foram direcionadas às instituições públicas. Em seu segundo mandato (2007-2010), ganhou destaque a criação do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI.

O REUNI, objeto deste trabalho, foi instituído pelo Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007 e teve por finalidade a ampliação do acesso ao ensino superior através de um melhor aproveitamento da infraestrutura física e de pessoal que já existiam nas universidades federais (BRASIL, MEC, 2007).

Do ponto de vista legal, a elaboração do REUNI não foi uma ação isolada, mas ao contrário, inserida no bojo de marcos regulatórios que precedem o programa. Nessa perspectiva, podem ser relacionadas a Lei nº 10.172/2001, que instituiu o Plano Nacional de Educação e o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), lançado pelo MEC em 24 de abril de 2007.

Aprovada em 9 de janeiro de 2001, a Lei nº 10.172 instituiu o PNE, o qual foi apresentado, da perspectiva oficial, como um plano de Estado (BRASIL, MEC, 2001). Para cada um dos níveis e modalidades de ensino, o plano apresentava o diagnóstico da situação e as diretrizes que orientariam os objetivos e metas a serem cumpridos no prazo de uma década.

No que se refere ao ensino superior, a principal meta estava relacionada à garantia do acesso. Diante da constatação de que a porcentagem de alunos matriculados na educação superior em relação à população da faixa etária de 18 a 24 anos era inferior a 12%, estabeleceu-se como meta elevar esse índice a 30% até o final da vigência do plano.

Apesar de ter sido criado em 2007, o REUNI toma esta meta para justificar-se enquanto estratégia para o aumento do número de matriculados no ensino superior. Além disso, no mesmo dia em que o decreto presidencial criou o REUNI, o MEC lançou o PDE. Em análise crítica, Saviani (2007) contesta que este documento se configure, de fato, como um plano. O autor fala do PDE como um documento que reúne, em si, os programas que estavam sendo executados pelo MEC. Uma espécie de *grande guarda-chuva*, como o próprio autor define. Segundo ele, o PDE nada mais é do que *um conjunto de ações que, teoricamente, se constituiriam em estratégias para a realização dos objetivos e metas previstos no PNE* (SAVIANI, 2007, p. 1239).

Dentre os objetivos concernentes à educação superior pública definidos pelo PDE, estão a expansão da oferta de vagas e a garantia da qualidade do ensino. Existe, no livro de apresentação do referido plano, um item que trata exclusivamente do REUNI e, atrelado a ele, do Plano Nacional de Assistência Estudantil (PNAES). Este último, instituído pelo Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010, desenvolve ações com vistas à

garantia de permanência dos alunos nas instituições públicas de ensino superior. Disposto no PDE ao lado do REUNI, o PNAES torna-se, também, um instrumento de consolidação do referido programa. Nestes termos, o documento anuncia:

Recomposto o patamar de financiamento condizente com a oferta de matrículas, era preciso oferecer às instituições condições para que pudessem repensar sua estrutura acadêmica e seu desenho institucional. O Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) tem como fim imediato o aumento das vagas de ingresso e a redução das taxas de evasão nos cursos presenciais de graduação. [...] O desdobramento necessário dessa democratização é a necessidade de uma política nacional de assistência estudantil que, inclusive, dê sustentação à adoção de políticas afirmativas. O Plano Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) consolida o REUNI (BRASIL, MEC, 2007, p. 27).

Expirados os dez anos de validade do PNE, o que se observou foi que a taxa de frequência líquida ao ensino superior da população de 18 a 24 anos não atingiu a meta de 30%. Ao contrário, como já explicitado, no ano de 2013 ela não alcançava os 17%. Conclui-se, portanto, que as ações políticas adotadas no período – REUNI, PROUNI e FIES – não lograram sucesso quanto à democratização.

Talvez esse tenha sido um dos motivos pelos quais a Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprovou o novo PNE, ainda reserve uma de suas metas para tratar do acesso ao ensino superior. O novo Plano Nacional de Educação também conta com um prazo de vigência de dez anos (2014-2024). O hiato existente entre o término do plano anterior e a aprovação do atual é apenas um dos aspectos que chamam atenção, haja vista que a aprovação do texto foi realizada em clima tenso de discussões.

Vários intelectuais ligados à academia registraram suas críticas ao novo plano. Em entrevista³, Roberto Leher, reitor da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), salientou à época que a nova lei respalda uma lógica mercantilizada na orientação da educação brasileira, o que pode ser comprovado a partir, por exemplo, da presença de grupos financeiros assumindo, em primeiro plano nas instâncias decisórias, os debates sobre o futuro da educação.

No texto do novo PNE, o ensino superior é contemplado na Meta 12, segundo a qual pretende-se

Elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para cinquenta por cento e a taxa líquida para trinta e três por cento da população de dezoito a vinte e quatro anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo

³ Cf. ALBUQUERQUE (2015).

menos, quarenta por cento das novas matrículas, no segmento público (BRASIL, MEC, 2014, p. 73).

Logo em seguida, é apresentado um conjunto de 21 estratégias concebidas como meio para se atingir o fim almejado na Meta 12. A esse respeito, Lima (2015) explica que:

As estratégias para alcançar as metas de expansão da Educação Superior no novo Plano Nacional de Educação estão relacionadas com as metas do Reuni. **No Plano (Lei 13.005/14), o Reuni deixa de ser uma política de governo para tornar-se uma política de Estado**, desconsiderando as críticas à expansão precarizada efetivada nas universidades federais (ANDES/SN, 2013; 2013a). As metas centrais do Reuni estão presentes nas metas do novo PNE para a Educação Superior, especialmente, a otimização da capacidade instalada da infraestrutura; a elevação da taxa de conclusão média dos cursos para 90%; a elevação da relação professor/aluno; e a implementação de estratégias de aproveitamento de créditos e de inovações acadêmicas, eixos estruturantes do Decreto nº 6.096/07 (BRASIL, 2007). Outra face da política de expansão é a ampliação do FIES, para a graduação presencial e a distância e a pós-graduação stricto sensu, consolidando a exploração do setor privado também neste nível de ensino e em consonância com a Portaria Normativa nº 15, de 1º de julho de 2014, que expandiu o FIES para os cursos de mestrado, mestrado profissional e doutorado recomendados pela CAPES. Estes dados evidenciam que **o novo PNE realiza dois movimentos: aprofunda a certificação em larga escala operada pelo Reuni, bem como fortalece o empresariamento da educação** (básica e superior) através das vagas “públicas” nas entidades privadas do sistema S e da ampliação da isenção fiscal aos empresários da Educação Superior pelo FIES (nos cursos privados de graduação e pós-graduação, ambos nas modalidades presencial e a distância) (LIMA, 2015, p. 40, grifos nossos).

De um lado, corroborando com as ideias expressas por Leher (ALBUQUERQUE, 2015), a análise de Lima (2015) comprova a forte presença dos interesses privatistas nos documentos legais que orientarão os caminhos da educação pelos próximos dez anos. Por outro lado, verifica-se que se o REUNI, na sua condição de programa, teve fim, suas metas se perpetuarão pelos próximos anos, mas agora sem a garantia dos recursos que outrora (2008-2012) foram aplicados. Por esse motivo, destacamos o PNE de 2014 como importante marco regulatório associado ao REUNI.

Ainda é importante frisar que a implementação do REUNI ocorreu sob muitos questionamentos e protestos. Em muitas universidades os estudantes invadiram as sessões nas quais o conselho universitário se reunia para tomar as decisões a respeito do REUNI. Existem relatos de estudantes afirmando que no dia em que o conselho universitário se reuniu para aprovar a adesão ao programa, foram acionados destacamentos policiais para garantir que não haveria invasão. Essas e outras críticas

feitas por estudantes de todo o país foram organizadas em documento intitulado “Livro Cinza do REUNI: Dossiê-denúncia das consequências do REUNI” (COORDENAÇÃO NACIONAL DE ENTIDADES PELA REVOGAÇÃO DO REUNI, 2009). Tão logo o REUNI se concretizou nas universidades, as representações estudantis, por meio do referido documento, empunharam uma campanha em favor da revogação do Decreto Presidencial que instituiu o REUNI.

Compreende-se que os fatos ora apresentados constituem-se em materialidade histórica reveladora das contradições intrínsecas ao REUNI. Exemplo disso é o fato de que os próprios estudantes que contribuíram com suas falas para elaboração do Livro Cinza indicam que, entre os discentes, haviam aqueles que queriam “disputar o REUNI”. De acordo com estes,

a) nunca a universidade disporia de tantos recursos para se estruturar, não sendo possível ser contra o REUNI, tínhamos que apoiar minorando os problemas que pudessem surgir e garantindo recursos para assistência estudantil; b) sendo contra não conseguiríamos nada, nem revogar, nem discutir o uso dos recursos logo teríamos que discutir o uso dos recursos destinando-o para a assistência estudantil mesmo sabendo que o decreto é “problemático”, nos posicionando criticamente sobre os pontos negativos (COORDENAÇÃO NACIONAL DE ENTIDADES PELA REVOGAÇÃO DO REUNI, 2009, p. 18).

As resistências ao REUNI também foram manifestas pelos docentes via Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (ANDES/SN). No ano de 2013, dois dossiês, um no mês de abril e outro no mês de novembro, dedicaram-se a refletir sobre os impactos do REUNI, de modo especial sobre o trabalho docente⁴. Nessas publicações, são feitas denúncias sobre as mais diversas situações identificadas em universidades de todo o território nacional: insuficiência de recursos para finalização de obras; falta de prédios e salas de aula para atender os alunos; número insuficiente de técnico-administrativos e docentes; cargas-horárias de trabalho elevadas e em condições insalubres, como salas de aula superlotadas; adoecimento dos docentes, entre outras. Segundo os documentos, as universidades mais novas e com menos tradição são as que enfrentam com mais frequência esses problemas, se comparadas às universidades mais consolidadas.

Mesmo diante de todas as contradições, o discurso oficial do governo apresentou o REUNI à sociedade como uma política capaz de assegurar a democratização do

⁴ Cf. ANDES/SN (2013; 2013a).

ensino superior e a justiça social, uma vez que o crescente número de oferta de vagas e matrículas no ensino superior público significaria igualdade de oportunidades para um contingente cada vez maior de estudantes. Assim como no PROUNI, a democratização aparece como aspecto fundamental no REUNI.

Em seu primeiro artigo, o Decreto do REUNI, apontava que, dentre os principais objetivos, esse Programa tinha por finalidade a ampliação do acesso à Educação Superior através de um melhor aproveitamento da infraestrutura física e de pessoal que já existia nas universidades federais. Além disso, o REUNI propôs a elevação da taxa de conclusão média dos cursos de graduação para 90% e a relação aluno-professor para 18/1. Às universidades federais que “optaram” por aderir ao Programa, foram destinados recursos financeiros para que, num prazo de cinco anos, as metas estabelecidas por cada instituição fossem alcançadas.

Percebe-se, nesse ponto, a existência de um novo paradigma presente nas IFES, o que contribui fortemente para a modificação de sua estrutura, funcionamento, enfim, de sua própria identidade. Essa instituição pública, que deveria dedicar-se essencialmente à formação humana, passa a pautar-se pela racionalidade típica do setor privado/empresarial, a qual, cada vez mais, se faz presente nas universidades. No caso do REUNI, o Estado condiciona o recebimento de recursos às metas atingidas, tal qual ocorre nas empresas. Assim, a qualidade das instituições, avaliadas com base nos conceitos de eficiência e eficácia, passa a ser expressa quantitativamente, com ênfase nos resultados alcançados.

Os dados obtidos junto ao Censo da Educação Superior, referente ao período de vigência do REUNI, não deixam dúvida de que o Programa proporcionou mudanças expressivas no Sistema Federal de Educação Superior.

Tabela 1 - Brasil - Dados gerais do REUNI – 2007 a 2012

Ano	Nº de cursos	Δ%	Vagas ofertadas	Δ%	Matriculas	Δ%	Nº de docentes*	Δ%	Número de técnicos	Δ%	Recursos orçamentários**	Δ%
2007 ¹	2.660	...	139.875	...	578.536	...	56.440	...	88.801	...	440.031.705	...
2008 ²	2.822	6,1	150.869	7,9	600.772	3,8	58.732	4,1	90.413	1,8	937.432.341	113,0
2009	3.868	37,1	186.984	23,9	696.693	16,0	63.972	8,9	90.975	0,6	1.616.607.463	72,5
2010	4.327	11,9	218.152	16,7	763.891	9,6	68.335	6,8	94.143	3,5	1.745.705.690	8,0
2011	4.506	4,1	231.530	6,1	842.606	10,3	70.710	3,5	96.208	2,2	2.813.153.683	61,1
2012	4.672	3,7	239.942	3,6	885.716	5,1	71.247	0,8	98.364	2,2	1.991.826.164	-29,2

Fonte: BRASIL/MEC (2007; 2012). Elaboração própria.

*Compreende professores efetivos, substitutos e visitantes.

** Custeio + investimento.

¹ Em 30/06/2007.

² Em 30/06/2008.

Nos cinco anos de REUNI, 2.012 novos cursos foram ofertados, bem como foram criadas 100.067 vagas para ingresso em cursos de graduação presenciais. Com relação ao número de docentes, em âmbito nacional, o período registrou um crescimento de 26,2% com relação ao ano de 2007, garantindo a contratação de 14.807 docentes. O quadro de funcionários técnico-administrativos recebeu 9.563 novas contratações, um crescimento pequeno (10,7%) se se considera que a expansão tenha imposto novas demandas às instituições, fato que exigiria um número de técnicos maior, com vistas ao seu bom funcionamento.

A Tabela 1 ainda pode ser analisada do ponto de vista dos dados de evolução. Os anos de 2009 e 2010 foram os momentos com maior crescimento do número de cursos e vagas ofertadas. Por outro lado, apesar dos anos de 2009 e 2011 terem registrado o maior aumento do período no que se refere ao número de matrículas, nota-se que sua evolução não seguiu o parâmetro do crescimento das vagas ofertadas.

A mesma constatação pode ser feita com relação aos percentuais de crescimento do número de professores. Sua evolução também não acompanhou, em termos de evolução, o número de vagas ofertadas e matrículas, tão pouco o número de cursos. A situação se revela ainda mais preocupante quando se avalia a evolução do número de técnicos, dado que o maior crescimento do período foi de 3,5% em 2010.

Esses números comprovam que o REUNI concretizou o que fora estabelecido desde sua criação: *ampliação do acesso e permanência na educação superior, no nível de graduação, pelo maior aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos*

existentes nas universidades (BRASIL, MEC, 2007). Essa é uma mostra de que os espaços públicos, neste caso as universidades, têm sido, cada vez mais, orientados pela lógica da eficiência do setor privado – fazer mais com menos –, uma gestão focada em resultados. Analisamos que subjacente à alcunha da otimização dos processos, não se verifica necessariamente a melhoria dos mesmos. Ao contrário, no caso específico em tela, as universidades, diante de uma infraestrutura expandida, necessitariam de um maior número de funcionários técnico-administrativos, por exemplo.

Finalmente, o que se pode aferir quanto aos recursos orçamentários é que, por um lado, os números absolutos chamam atenção principalmente nos anos de 2009, 2010 e 2011, anos em que as instituições mais receberam recursos do REUNI, pelo fato de ter sido esse o período em que maior volume de obras fora iniciado, assim como a compra de equipamentos (BRASIL, MEC, 2012).

Por outro lado, os dados de evolução indicam grande crescimento percentual nos anos de 2008, 2009 e 2011, seguido de um decréscimo superior a 80 pontos percentuais em 2012, último ano do programa. Depreende-se que, posterior a esse momento de drástica diminuição de recursos, as universidades começaram a ter a real dimensão dos problemas provenientes do programa, de modo especial aqueles relacionados a manutenção das estruturas criadas.

Tabela 2 - Brasil - Número de Matrículas e Concluintes em Cursos de Graduação Presenciais, por turno – 2007 – 2012¹

ANO	BRASIL											
	Matrículas						Concluintes					
	Diurno	Δ%	Noturno	Δ%	Total	Δ%	Diurno	Δ%	Noturno	Δ%	Total	Δ%
2007	438.538	...	139.998	...	578.536	...	65.705	...	18.969	...	84.674	...
2008	453.188	3,3	147.584	5,4	600.772	3,8	61.513	-6,4	18.251	-3,8	79.764	-5,8
2009	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2010	559.726 ²	23,5	204.165	38,3	763.891	27,2	68.320	11	19.786	8,4	88.106	10,5
2011	605.641	8,2	236.965	16	842.606	10,3	71.138	4,1	21.291	7,6	92.429	4,9
2012	634.520	4,8	251.196	6	885.716	5,1	68.116 ²	-4,2	21.593	1,4	89.709	-2,9
2007/ 2012 Δ%	44,68	-	79,42	-	53,09	-	3,66	-	13,83	-	5,94	-

Fonte: BRASIL/MEC (2007; 2012). Elaboração própria.

¹ Dados referentes à rede pública de universidades federais

² Incluídas as matrículas do turno integral.

Como já mencionado, o período de 2007 a 2012 foi marcado pela elevação do número de matrículas em cursos de graduação presenciais. No Brasil, esse número passou de 578.536 para 885.716 (crescimento de 53,09%). O crescimento das matrículas nos cursos noturnos foi maior (aproximadamente 79,4%) que aquele registrado nos cursos do turno diurno (aproximadamente 44%) (BRASIL, MEC, 2007;2012).

Analisados isoladamente, o aumento do número de vagas, aliado ao crescimento no número de matrículas, podem sugerir uma avaliação satisfatória do crescimento da Educação Superior, em especial das universidades federais, observado o período de vigência do REUNI. Entretanto, faz-se necessário avaliar outros dados, como por exemplo, o número de concluintes.

Em nível nacional, como mostra a Tabela 2, ocorreu um crescimento pequeno (aproximadamente 5,9%) do número de alunos concluintes⁵ em cursos de graduação presenciais matriculados em universidades federais. Nos cursos noturnos, a taxa de crescimento foi de 13,8%, enquanto nos cursos diurnos a taxa foi de 3,6%.

O REUNI no contexto do *lulismo*

Como já mencionado, o REUNI, em sua origem, é legitimado especialmente pelo discurso de democratização. A democratização do acesso à Educação Superior, aspecto imprescindível numa sociedade, como a brasileira, em que esse nível de ensino encontrava-se restrito a uma parcela pequena da população, ganhou solidez e legitimidade ao ser propalada por um ex-operário eleito presidente.

Este é, sem dúvida, um elemento de suma importância para compreender em que medida o contexto em que o REUNI foi instituído se faz presente nesse Programa, ao mesmo tempo em que possibilita enxergá-lo como consequência desse mesmo movimento.

Ao final do governo FHC, a eleição de Lula criou expectativas de profundas transformações quanto aos rumos do país. Ao analisar o governo Lula, Francisco de Oliveira afirma que muito se enganam aqueles que entendem que a chegada de um proletário à presidência tenha *borrado para sempre o preconceito de classe e destruídas as barreiras da desigualdade* (OLIVEIRA, 2010, p. 25). Segundo esse autor, as ações realizadas nos oito anos de governo, em nenhum momento, indicaram que o objetivo era

⁵ O termo *concluintes* “Corresponde à soma de vínculos de aluno a um curso superior igual a ‘formado’”. Esta definição está presente no Relatório Técnico do Censo da Educação Superior de 2012 (MEC, INEP, 2014).

colocar em prática um novo projeto de país, com base em uma ideologia diferente daquela que vinha orientando, até então, os governos do Brasil. O que se viu, entretanto, foi um governo que quis manter a ordem instituída.

Lançando mão do conceito gramsciano de *hegemonia*, Oliveira explica como foi possível a Lula atingir altos índices de popularidade, com base em um discurso que apresentava grandes transformações, sem de fato realizar mudanças estruturais e, logicamente, sem deixar de atender aos desígnios do capital financeiro.

Nos termos de Marx e Engels, da equação “força + consentimento” que forma a hegemonia desaparece o elemento “força”. E o consentimento se transforma em seu avesso: não são mais os dominados que consentem em sua própria exploração; são os dominantes – os capitalistas e o capital, explicitamente – quem consentem em ser politicamente conduzidos pelos dominados, com a condição de que a “direção moral” não questione a forma da exploração capitalista. É uma revolução epistemológica para a qual ainda não dispomos da ferramenta teórica adequada. Nossa herança marxista-gramsciana pode ser o ponto de partida, mas já não é o ponto de chegada (OLIVEIRA, 2010, p. 27).

Nestes termos é que Oliveira (2010) fala da existência de uma “hegemonia às avessas”, pois são os dominantes que se permitem dominar, desde que a ordem seja mantida e as políticas, tanto econômicas quanto sociais, dêem bases para a continuidade da plena realização e dominação do capital financeiro. Sendo assim, a pertinente análise de Oliveira permite compreender que *O conjunto de aparências esconde outra coisa, para a qual ainda não temos nome nem, talvez, conceito* (OLIVEIRA, 2010, p. 26). Por esse motivo, estar à frente das organizações do Estado não significa, definitivamente, que são os dominados a conduzir os rumos do país sob a égide de um projeto de nação diferente daquele preconizado pelo capital financeiro.

A partir dessas análises, fica claro que a chegada de Lula ao poder não significou uma ruptura efetiva com o padrão societário que vinha sendo colocado em movimento desde os anos 1990, por representantes políticos de alas mais conservadoras, tradicionalmente alinhadas à direita.

Ainda na tentativa de compreender melhor o *lulismo* e, por conseguinte, as razões das mudanças observadas na Educação Superior por meio do REUNI – objeto da presente investigação – André Singer oferece valiosas reflexões em sua tese de livre-docência publicada em forma de livro. Em *Os sentidos do Lulismo: reforma gradual e*

pacto conservador, Singer (2012) já indica, desde o título, que a compreensão de seu objeto – o *lulismo* – exige que sejam desveladas suas contradições intrínsecas.

É este cenário que dá condições materiais tanto para a reeleição em 2006, quanto para o surgimento do *lulismo*: um fenômeno político, cultural e antropológico que significou a *representação de uma fração de classe que, embora majoritária, não consegue construir desde baixo as próprias formas de organização* (SINGER, 2012, p. 52).

A própria trajetória de vida de Lula contribuiu, no plano das ideias, para o surgimento e a consolidação do referido fenômeno.

(...) o que estava em curso era a emergência de *outra* orientação ideológica, que antes não se encontrava no tabuleiro político. O *lulismo*, ao executar o programa de combate à pobreza dentro da ordem, confeccionou via ideológica própria, com a união de bandeiras que não pareciam combinar (SINGER, 2012, p. 74).

Ainda que as demandas sociais tenham se destacado e adquirido legitimidade, por meio, especialmente, dos discursos oficiais (o que pode ser facilmente comprovado com as pesquisas de opinião pública que indicavam os altos índices de aprovação do governo Lula⁶), a política econômica adotada revelou caráter conservador. Uma espécie de transgressão sem, contudo, romper com a ordem. Singer tinha razão quando, em Outubro de 2010, alertava sobre a tendência do prolongamento do *lulismo* por um longo ciclo político, que transcenderia o próprio líder.

Seja qual for o destino dos atritos que virão a marcar o ciclo político, o objetivo de reduzir a pobreza por meio da transferência de renda para os segmentos muito pauperizados deverá ser a marca dos próximos anos. Não teremos, contudo, direitos universais à saúde, à educação e à segurança sem aumentar o investimento público (SINGER, 2010, p.6).

Os elementos apresentados permitem sugerir que o fenômeno do *lulismo*, para além de uma dimensão econômica, política e social, possui forte dimensão ideológica.

⁶ O Instituto de Pesquisas Datafolha, em pesquisa de opinião pública realizada entre os dias 17 e 19/11/2010, verificou que “Após sete anos e 11 meses de governo, 83% dos brasileiros adultos avaliam sua gestão como ótima ou boa - com isso, repete a marca de outubro, a mais alta já alcançada por um presidente na série histórica do Datafolha. A fatia dos que veem seu governo como regular é de 13%, enquanto 4% consideram-no ruim ou péssimo.” Destaca-se que “Entre as regiões do país, o petista atinge a maior popularidade no **Nordeste (88%)** e Norte e Centro-Oeste (87%).” (“Acima das expectativas, Lula encerra mandato com melhor avaliação da história”. 20/12/2010. Disponível em <<http://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2010/12/1211078-acima-das-expectativas-lula-encerra-mandato-com-melhor-avaliacao-da-historia.shtml>>).

Se consideradas as principais medidas direcionadas à Educação Superior nos dois mandatos do governo Lula, faz sentido afirmar que o *lulismo* se põe como matriz indutora das mudanças observadas nesse nível de ensino, principalmente no sistema federal de educação superior.

O caráter focal das políticas destinadas a esse nível de ensino ocorreu tanto no setor privado, por meio do PROUNI (Programa Universidade Para Todos), quanto no setor público, através da expansão do sistema federal de ensino superior desencadeado a partir de 2007, via REUNI. Note-se que foi incentivado o crescimento tanto do setor privado quanto do setor público, o que mais uma vez evidencia as contradições que parecem ser a principal característica do modo lulista de governar.

Na perspectiva do *lulismo*, o REUNI cumpre o papel de atender as classes sociais que nunca tiveram sequer a expectativa de acesso ao ensino superior, destinando-as, na maioria das vezes, a cursos socialmente desprestigiados; e, ao mesmo tempo, garante uma formação de qualidade em cursos tradicionais e conceituados às classes socialmente favorecidas, o que contribui, em última instância, para o aprofundamento das desigualdades entre as carreiras, das desigualdades sociais e, finalmente, para a manutenção da ordem socialmente estabelecida, pondo em xeque o discurso de democratização. A análise é de que as universidades públicas tornaram-se agências executoras de políticas de competência do Estado, atribuição que vem se revelando em duas dimensões, a saber:

- (i) por meio do empresariamento da educação e do conhecimento, haja vista que muitos esforços têm sido envidados no sentido de impulsionar o desenvolvimento científico e tecnológico, como forma de agregar valor ao capital produtivo financeiro; e
- (ii) através da certificação em massa possibilitada pelas políticas afirmativas (sistema de cotas), pela Educação à Distância e também pelo REUNI (SILVA JÚNIOR; ANELLI JÚNIOR; MANCEBO, 2014).

Considerações Finais

No decorrer das reflexões propostas por este trabalho, muitos aspectos evidenciaram as contradições presentes no Programa de Apoio à Reestruturação e Expansão das Universidades Federais, a começar pela forma como foi instituído – por

meio de decreto presidencial – considerada autoritária, na medida em que não foi apresentada à sociedade na condição de proposta para que pudesse ser debatida.

A este primeiro aspecto somaram-se vários outros que foram determinantes na produção das contradições. A urgência com que as universidades federais precisaram entregar seus planos de expansão e reestruturação impediu que discussões aprofundadas com a comunidade acadêmica pudessem resultar em um processo com características de fato democráticas.

Em decorrência disso, o que se viu em muitas instituições foi a insuficiência e/ou inadequação da infraestrutura física e de recursos humanos; a precarização das condições de trabalho, observada por meio do expressivo aumento do número de alunos por professor, o insuficiente número de servidores técnico-administrativos, assim como a crescente contratação de trabalhadores terceirizados; a superlotação das salas de aula, entre outros.

Por outro lado, não se pode negar que a expansão da universidade pública por meio do REUNI, apesar da forma como foi realizada e das críticas que são necessárias e pertinentes, significou, para muitos, a única possibilidade real de cursar uma graduação.

Finalmente, afirma-se que o REUNI na sua condição de política pública foi falho. Com essa crítica, não se pretende desconsiderar a contribuição dessa política, principalmente quando se pensa nos resultados concretos que ela possa ter representado aos indivíduos. Entretanto, salienta-se a necessidade de compreender que, mesmo nesses casos, o ‘resultado positivo’ é fruto de um processo de expansão/democratização marcado por traços de contradição. Pode-se ainda dizer que as contradições não se manifestaram somente na política, em si, mas também em cada uma das instituições que aderiram ao Programa e que já possuíam um histórico com suas marcas de origem.

Referências

ALBUQUERQUE, Luiz Felipe. “Grandes grupos econômicos estão ditando a formação de crianças e jovens brasileiros”. Brasil de Fato online. 01 jul. 2015. Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/node/32359/>>. Acesso em 25 jan. 2017.

ANDES/SN. Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior/Sindicato Nacional. (2013). Precarização das Condições de Trabalho. Cargos, Vagas e REUNI: os efeitos da expansão quantitativa da educação federal. Volume I. Brasília, abril de 2013.

_____. (2013a). Precarização das Condições de Trabalho. Na defesa da educação pública de qualidade. Volume II. Brasília, novembro de 2013.

BRASIL. MEC. Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007(a). **Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais: REUNI**. Disponível em: <www.reuni.mec.gov.br>. Acesso em 03 jul. 2012.

BRASIL. MEC. Lei 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 10 jan. 2001(a).

_____. O plano de Desenvolvimento da Educação: razões princípios e programas. 2007(b). Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/livro/livro.pdf>> . Acesso em: 27 dez. 2016.

_____. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação 2014-2024 e dá outras providências. Brasília, 2014(b). Disponível em: <<http://www.observatoriodopne.org.br/uploads/reference/file/439/documento-referencia.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2016.

_____. **Análise sobre a expansão das Universidades Federais – 2003 a 2012**. Brasília, 2012.

_____. **Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP. Censo da Educação Superior (2008;2012)(b)**. Disponível em <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/censo-da-educacao-superior>>. Acesso em: 20 mar. 2014.

COORDENAÇÃO NACIONAL DE ENTIDADES PELA REVOGAÇÃO DO REUNI. **O livro cinza do Reuni – Dossiê-denúncia das consequências do REUNI**. 2.ed., 2009. Disponível em: <http://www.senado.leg.br/comissoes/CE/AP/AP20090422_REUNI_CarolinaPinhoeMa%C3%ADra%20Gentil-b.pdf>. Acesso em 27 dez. 2016.

CUNHA, Luiz Antônio. A universidade reformada. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1988.

IBGE. **Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira (2014)**. *Estudos & Pesquisas – informação demográfica e socioeconômica*, n. 34, Rio de Janeiro, 2014. Disponível em:<<http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv91983.pdf>>. Acesso em: janeiro 2016.

LIMA, Kátia Regina de Souza. Plano Nacional de Educação 2014-2024: nova fase do privatismo e da certificação em larga escala. *Universidade e Sociedade*. Ano XXIV, n. 55, fev. 2015. P. 32-43. Disponível em: <<http://portal.andes.org.br/imprensa/publicacoes/imp-pub-1227849465.pdf>>. Acesso em: 27 dez. 2016.

MARTINS, C. B. A. A reforma universitária de 1968 e a abertura para o ensino superior privado no Brasil. **Educação e Sociedade**, Campinas, v.30, n.106, abr. 2009, p. 15-35.

OLIVEIRA, Francisco de. Hegemonia às avessas. In: OLIVEIRA, Francisco de., BRAGA, Ruy; RIZECK, Cibele. (orgs.). **Hegemonia às avessas: economia, política e cultura na era da servidão financeira**. São Paulo: Boitempo, 2010. p. 21-27.

SAVIANI, Dermeval. O Plano de Desenvolvimento da Educação análise do projeto do MEC. *Educação e Sociedade*, Campinas, v.28, n.10, out. 2007. p.1231-1255.

SEVERINO, Antonio Joaquim. O ensino superior brasileiro: novas configurações e velhos desafios. **EDUCAR**, Curitiba, n.31, p. 73-89, 2008.

SILVA JÚNIOR; ANELLI JÚNIOR; MANCEBO. O lulismo e a mudança da natureza do trabalho docente. **Revista Eletrônica de Educação**, v.8, n.1, 2014. p.106-118.

SINGER, André Vitor. O lulismo e seu futuro. *Revista Piauí*, n. 49, outubro, 2010.

SINGER, André. **Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012. p. 51-83.