



REUNI: heteronomia e precarização da universidade e do trabalho docente¹

Denise Bessa Léda
Deise Mancebo

RESUMO: REUNI: heteronomia e precarização da universidade e do trabalho docente. O texto analisa o projeto “Universidade Nova” ou, como foi denominado em seu último formato, “Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI”. Procura desvelar a retórica dos discursos e documentos oficiais que proclamam a retomada do crescimento do ensino superior público em todo país, em prol da justiça social, sem a contrapartida orçamentária, comprometendo, assim, a qualidade das funções que a universidade deve desempenhar, precarizando o trabalho docente e ampliando a heteronomia universitária. Destaca, ainda, o forte apelo ideológico presente no REUNI e conclui reafirmando que as condições de oferta desse programa, sem o suficiente aporte de recursos, favorecerão tão somente a precarização da instituição e um ensino de “qualidade” duvidosa.

Palavras-chave: Ensino superior – Política educacional. Reforma Universitária. REUNI. Qualidade. Trabalho Docente.

ABSTRACT: REUNI: heteronomy, dismantlement of the university and teacher’s work. The text analyzes the “New University” project or, as it was called in its last format, “Supporting program for the restructuring and expansion of federal universities – REUNI”. It aims to clarify the rhetoric of official discourses that proclaim the renewed growth of public higher education in Brazil for the benefit of social justice but without the required financial support, thus, endangering the quality of the role played by the university, weakening instructors work and decreasing the autonomy of the university. It emphasizes the ideological appeal in “REUNI” and it concludes that the conditions given by this program without the required resources will only favor an education of doubtful quality.

Keywords: Higher education - Education policy. University Reform - REUNI. Quality. Professor’s work.

Considerações Iniciais

Analisar a educação superior advinda de políticas governamentais, em uma perspectiva crítica, isto é, que ultrapasse uma descrição dos fatos, tem sido a tarefa de vários pesquisadores. Os projetos emanados no período dos mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva (2002 - até os dias atuais) também têm sido alvo de análises, em que não raros autores têm assinalado que esse governo, tal como os que o precederam, aprofundou a expansão do setor privado e a privatização das instituições públicas. Revelam, ainda, que esse é um percurso de muitos atores, embates ideológicos, projetos de adequação à lógica dominante e, obviamente, de movimentos de resistência. O presente estudo vai nesse caminho crítico e busca discutir alguns elementos dessa trajetória, especialmente a proposta mais recente: o projeto “Universidade Nova” ou, como foi denominado em seu último formato, “Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI”. Procura, assim, dar mais elementos para desvelar a retórica dos discursos e documentos oficiais do atual governo federal que proclamam a retomada do crescimento do ensino superior público em todo país, em prol da justiça social, sem a necessária contrapartida orçamentária, comprometendo, desse modo, a qualidade das funções que a universidade deve desempenhar, precarizando o trabalho docente e ampliando a heteronomia universitária.

Os Caminhos da Privatização e da Mercantilização na Reforma Universitária

Primeiramente, cabe registrar que a atual Reforma Universitária brasileira vem ‘suavemente’ tomando forma através de diversas leis e decretos, aprovados desde a legislatura anterior pelo Congresso Nacional, num processo semelhante ao vivido quando da discussão e implantação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB, Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996).

Atualmente, há uma quarta versão do Projeto de Reforma Universitária apresentada ao Congresso Nacional pelo Executivo, através do Projeto de Lei nº 7.200, de 2006. Todavia, ao quarto Anteprojeto de Lei da Reforma da Educação Superior já antecede ampla legislação que, direta ou indiretamente, delinea os ‘novos’ rumos da educação superior no país e que, em grande medida, define estreitos limites para eventuais avanços em direção contrária ao movimento de privatização que grassa no sistema de educação superior brasileiro.

Além da regulamentação das Fundações de Direito Privado e dos diversos projetos de lei e decretos que tratam da reformulação da educação profissional e tecnológica, é preciso citar medidas legais, todas já aprovadas, que se constituem em importantes precedentes para a futura reforma desse nível de ensino: Lei

nº10.861, aprovada em 14 de abril de 2004, que instituiu o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES); Lei nº10.973, aprovada em 02 de dezembro de 2004, conhecida como Lei de Inovação Tecnológica; Lei n.º 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que institui normas gerais para licitação e contratação de Parceria Público-Privada (PPP), no âmbito da administração pública; Lei nº11.096, sancionada em 13 de janeiro de 2005, que institui o Programa Universidade para Todos (PROUNI); Decreto nº 5.622, de 19 de dezembro de 2005, cuja aprovação deu as bases legais da modalidade da educação a distância (EAD) e, por fim, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), delineado em 2007.

O PDE aparece conjugado ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e comporta um conjunto de decretos, projetos de lei e regulações ‘menores’. Cabe destacar, no caso da educação superior, o Decreto nº 6.095, de 24 de abril de 2007, que estabelece diretrizes para o processo de integração de instituições federais de educação tecnológica, para fins de constituição dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia – IFET, no âmbito da rede Federal de Educação Tecnológica; o Decreto nº 6096, de mesma data, que institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI; as Portarias Normativas Interministeriais nº 22 e 224, ambas de 2007, dos Ministérios da Educação e do Planejamento, que constituem, em cada universidade federal, como instrumento de gestão administrativa de pessoal, um banco de professores-equivalente, além do documento “Reestruturação e expansão das Universidades Federais: diretrizes gerais”, de agosto de 2007, elaborado por um grupo assessor.

Em conjunto, toda essa documentação dá andamento explícito à reforma universitária ‘em fatias’ e configura um quadro de continuidade, no campo educacional, entre as medidas tomadas pelo governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) e o de Luiz Inácio Lula da Silva: primeiramente, porque ações hoje aprovadas, decretadas e em vigor foram inicialmente concebidas na era FHC, mas principalmente porque identidades ideológicas podem ser localizadas, mesmo que se considere que “[...] o governo de Lula da Silva, por estar envolto por uma aura de esquerda, pode dar nova forma à agenda neoliberal, tornando-a mais opaca e difícil de ser analisada e combatida” (Leher, 2004, p. 870).

Tratando da continuidade, pode-se afirmar que, em linhas gerais, permanece a limitação orçamentária², a subserviência diante das pressões dos organismos internacionais, a vinculação das instituições públicas de ensino superior às decisões do Ministério do Planejamento, no caso das instituições federais, o que transforma a educação superior em uma:

[...] espécie de ‘variável flutuante’ do modelo econômico, que ora é estimulada com investimentos ora é desativada por cortes de verbas, segundo critérios totalmente alheios à educação e à pesquisa, pois determinados exclusivamente pelo desempenho do capital. (Chauí, 2001, p. 52-53)

A face predominante dessa “variável flutuante” é a restrição de verbas gerando o que Trindade (2001, p. 20) já qualificou como “Torre de Babel”

para retratar a precariedade das instalações físicas das instituições públicas e sua degradação institucional, e que acaba por configurar uma “[...] erosão do próprio tecido acadêmico que se esgarça progressiva e perigosamente, inclusive por sua privatização interna na captação crescente de recursos externos compensatórios”.

“Universidade Nova” ou “Plano de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais”

A nova proposta de reforma da educação superior – “Plano de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais” – dirige-se especificamente às instituições federais (IFES) e pode ser apreciada no conjunto de decretos e normativas interministeriais que compõem o Plano de Desenvolvimento da Educação, particularmente no Decreto nº 6.096 de 2007, cujo histórico merece apreciação mais detida.

No segundo semestre de 2006, inicia-se uma campanha contra o atual formato do ensino ministrado na maioria das universidades, com diagnósticos e análises variados, baseados em dados estatísticos, sobre vagas nas universidades públicas e as altas taxas evasão no ensino superior. A proposta apresentada para se contrapor a esse quadro teve, na ocasião, como principal interlocutor o reitor da Universidade Federal da Bahia, professor Naomar Monteiro de Almeida Filho, que em inúmeras visitas, aulas inaugurais e palestras divulgou a “Universidade Nova”, adjetivada como solução contra a obsolescência das universidades de modelo tradicional.

Em fins de 2006, começos de 2007, circula, em ambiente restrito, o documento não-oficial do MEC com o nome de “Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais”. Ocorreram discussões do MEC com outras entidades, em especial com a ANDIFES, até se chegar à versão final do Decreto Presidencial nº 6.096, em abril de 2007, que, no essencial, manteve os mesmos mandamentos dos documentos que lhe precederam.

Muitas apreciações a tais textos têm sido divulgadas na mídia impressa e eletrônica e se polarizam em defensoras e oponentes. O presente trabalho também busca trazer elementos para a problematização de tal proposta governamental, por considerar que seus efeitos poderão aprofundar o quadro de precariedade em que se encontram muitas instituições federais de educação superior (IFES), comprometer a qualidade do ensino ministrado e intensificar a exploração do trabalho docente. Esse quadro complexifica-se quando se sabe que o plano para “uma nova arquitetura curricular para um novo tempo”, conforme denominação apresentada na Minuta de anteprojeto da Universidade Federal da Bahia (UFBA) vem sendo apreciado e votado em alguns Conselhos Universitários, sem a rigorosa crítica que a proposta exige.

Quando uma nova idéia é lançada, é interessante que as reflexões comecem pela sua gênese: no caso, o documento da UFBA (Universidade Federal da Bahia, 2007) “Uma nova arquitetura curricular para um novo tempo”. É com esse intuito que se pode iniciar a análise pela expressão “novo tempo”.

Que novo tempo essa proposta enaltece? O novo século XXI? Um século que tem progressivamente intensificado o trabalho morto presente no avanço tecnológico e restringido ao máximo o trabalho vivo? (Paris, 2002). Que tem favorecido a ampliação da labuta, para os que permanecem no mundo do trabalho, e acentuado os níveis de desemprego, mas mantendo-o em patamares que não comprometam o frenético mundo do consumo, alimentado pela propaganda e pela variedade de produtos, capazes de atender aos diversos estratos sociais? Que apregoa a lógica da ‘empresa enxuta’ (universidade enxuta!!!) e ostenta que o nível de produtividade e a quantidade de empregados devem sempre ter números inversamente proporcionais? Que sustenta a defesa dos contratos temporários e das terceirizações, gerando, dessa forma, a precarização da força de trabalho, fator este que camufla significativamente os números relativos ao desemprego? Na análise de Mészáros ([20—], p. 1):

[...] a crescente força destrutiva do capital à qual hoje estamos submetidos de diversas maneiras [envolve] desde o desperdício criminoso dos recursos materiais e humanos até ao tratamento impiedoso de milhões de seres humanos no mundo ‘subdesenvolvido’; desde a violação da natureza, apesar da retórica sobre a ecologia até às aventuras militares da nova fase, potencialmente fatal, do imperialismo hegemônico global dos Estados Unidos.

Assim, o que se percebe da globalização em curso é a sua prioridade voltada para a produção de mercadorias e para a valorização do capital, em um acirrado processo de eliminação do valor de uso dos produtos, o que resulta na diminuição da vida útil destes, aceleração do ciclo reprodutivo e exacerbação do consumo. Além disso, o contexto de relações fluidas e perversas, que é gerado, expõe a degradação da força humana de trabalho, destrói progressivamente o meio ambiente e superdimensiona o capital tecnológico. Cabe, portanto, a pergunta se é para esse ‘novo tempo’ de desregulamentação, flexibilidade, imprevisibilidade e destruição que se pretende acriticamente construir uma nova proposta de currículo e de reestruturação das universidades federais brasileiras? É essa a referência de mundo, de sociedade e de sujeitos que se deve exaltar no ‘novo tempo’? A minuta do anteprojeto que esteve em análise na UFBA parece concordar, quando afirma:

Se, nesse momento crucial da globalização, não aproveitarmos a chance de criar um novo sistema de educação universitária e articulá-lo com o que é dominante no mundo, o Brasil vai ficar isolado no que se refere à formação profissional, científica e cultural. (Universidade, 2007, p. 16).

Na realidade, a adjetivação ‘nova’ presente na denominação do projeto (“Universidade Nova”) nos fornece parte da resposta às questões levantadas. Em situações recentes em nossa história, governos lançaram mão desse adjetivo para

cunhar seus projetos para a educação superior. Leher (2007) ajuda-nos nesse resgate histórico, localizando a “Nova Universidade” (no período da “Nova República” 1985-1990) e “Uma nova política para o ensino superior” (no governo Collor 1990-1992) restando-nos a indagação se, entre o projeto apresentado no governo Sarney (1985-1990) e o proposto no atual governo, há alteração dos valores que embasam as propostas ou se estamos diante tão somente de uma velha agenda da contra-reforma da educação superior (Leher, 2007), que apresenta como motivação central reformas de cunho neoliberal que racionalizam recursos.

REUNI: expansão com financiamento mitigado

O Decreto nº 6096, que institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), exposto para apreciação nas IFES nasce “com o objetivo de 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.” (Art. 1º). Trata-se de um ‘convite’ à reestruturação e expansão, com um apelo sedutor, sintetizado no Artigo 6º que determina: “A proposta, se aprovada pelo Ministério da Educação, dará origem a instrumentos próprios, que fixarão os recursos financeiros adicionais destinados à universidade, vinculando os repasses ao cumprimento das etapas”.

No entanto, o Parágrafo 3º do Artigo 3º claramente condiciona o atendimento das propostas à capacidade orçamentária e operacional do Ministério da Educação. Haverá recurso novo ou apenas uma disputa entre as IFES pelos poucos recursos existentes? De todo modo, o que se pode prever é que, daqui por diante, o repasse de recursos estará vinculado à assinatura de um contrato de metas, a serem atingidas dentro de determinados prazos pelas instituições, o que incluirá, além do aumento de vagas, medidas como ampliação ou abertura de cursos noturnos, redução do custo por aluno, flexibilização de currículos, criação de arquiteturas curriculares e ações de combate à evasão, dentre outros mecanismos que levem à expansão do sistema de educação superior.

Na XXX Reunião Anual da ANPEd, ocorrida entre 7 e 10 de outubro de 2007, em Caxambu/MG, não foram poucos os pesquisadores que, através de complexos cálculos, impossíveis de se reproduzir neste texto, afirmaram que a expansão da educação superior, nos moldes colocados, não terá uma contrapartida orçamentária correspondente, para a implementação de um ensino de qualidade, em especial, se considerarmos a já precária situação física e de pessoal da maioria das universidades federais.

Resta a pergunta sobre quem pagará esta conta? A universidade, os alunos, os professores...

A ‘Conta’ da Universidade: heteronomia e universidade (!!!) de ensino

Dois aspectos merecem consideração na ‘conta’ a ser paga pela Universidade.

O primeiro refere-se à indissociabilidade entre ensino-pesquisa-extensão, definida tanto no Artigo 207 da Constituição Federal de 1988, quanto no Artigo 52 da LDB. Todavia, surpreendentemente, a palavra “pesquisa” não aparece uma só vez no Decreto que determina o REUNI; nem no documento de agosto de 2007, que normatiza e detalha o Decreto (intitulado Diretrizes Gerais do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais). Nas “Diretrizes” ocorre uma única menção à palavra extensão ao se referir às “Políticas de extensão universitária”, como uma dimensão do compromisso social da instituição. Sem meias palavras: a expansão desejada e ‘financiada’ é só para o ensino, seguindo antigas lições do World Bank (1994), que além de condenarem a predominância das universidades de pesquisa (*humboldtianas*) – uma realidade que nunca existiu no sistema de educação superior brasileiro – propunham as universidades (!!!) de ensino (que se ocupariam do ensino ou da formação neoprofissional), mais adequadas aos países com déficit público crônico. Em síntese, o processo de reforma em curso para as IFES implica, por um lado, regredir ou, no mínimo, congelar, o nível científico e técnico da universidade brasileira, sucateando-a e precarizando-a, no geral e, por outro, manter e ampliar os centros de excelência, em determinadas áreas específicas, de acordo com os interesses do capital financeiro, como as relativas a commodities, por exemplo, para o desenvolvimento de tecnologia de cana, de minérios, petróleo, biocombustível, dentre outros.

A outra conta a ser paga pela universidade refere-se à sua autonomia, já bastante frágil, pois não resta margem de escolha para as universidades federais fora da aplicação da visão oficialmente definida a partir do Decreto. O documento Diretrizes Gerais do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais afirma: “É importante ressaltar que o REUNI não preconiza a adoção de um modelo único para a graduação das universidades federais, já que ele assume como pressuposto tanto a necessidade de se respeitar a autonomia universitária, quanto a diversidade das instituições.” (2007, p. 4). Todavia, como preservar a autonomia se os dirigentes universitários, com anuência dos seus respectivos conselhos universitários deverão definir, num curto espaço de tempo, sobre um amplo programa de reestruturação de suas universidades, fornecendo indicadores numéricos de acompanhamento do cumprimento das metas que estabelecerem e, assim, “[...] submetendo a universidade, por cinco anos, a um controle tecnocrático que obedecerá à lógica do acompanhamento de metas quantitativas, método que caracteriza o funcionamento de algumas empresas internacionalizadas, e que nem para essas representa a melhor solução.” (Associação, 2007b, p. 20).

Na realidade, esta nova faceta da reforma universitária opera com um novo conceito de autonomia, na direção do que afirma Meek (2002, *apud* Sguissardi, 2008). Para esse Diretor do Centro de Estudos Superiores da Universidade de New England, Austrália, a concepção de autonomia em voga nas reestruturações universitárias atuais significa tão somente a liberdade para atender aos objetivos oficiais, mediante a competição por fundos e outros incentivos econômicos. Em outras palavras: “a ‘nova’ autonomia é, pois, um paradoxo: autonomia para livremente conformar-se.” (Meek, 2002, *apud* Sguissardi, 2008, p. 25).

A ‘Conta’ dos Alunos: bacharelados interdisciplinares e demais dispositivos de qualidade rebaixada

Uma idéia central do projeto é a implantação de bacharelados interdisciplinares (BIs), com o intuito de propiciar uma formação universitária geral, antecedendo a formação profissional da graduação e a formação científica ou artística da pós-graduação. As principais bandeiras em sua defesa são: evitar a escolha profissional precoce, visto que esta somente ocorrerá após a conclusão do bacharelado (três anos após a entrada no ensino superior); ampliar a base de conhecimentos gerais do aluno e oferecer flexibilidade na composição curricular, através da oferta de diversas disciplinas optativas. Justifica-se, também, que esses aspectos conjugados ajudariam a reduzir a evasão no ensino superior, além de possibilitarem, mais amplamente, a empregabilidade dos egressos, como defendeu o reitor Naomar de Almeida Filho, da UFBA, em entrevista, concedida à jornalista Andréa Antunes, em março de 2007:

Hoje, vivemos um mundo dinâmico, onde as profissões mudam rapidamente. O mercado já valoriza o profissional que tem uma formação ampla. A verdade é que a formação bitolada, estreita, tem fôlego curto. *Atualmente é mais importante aprender a aprender*. Por isso acho que essa formação será mais valorizada pelo mercado [...]. (Antunes, 2007, grifo nosso)

A frase em negrito é significativa, pois nos remete às críticas levantadas por Duarte (2003, p. 11) aos quatro posicionamentos valorativos contidos no lema “[...] aprender a aprender [...]”:

o primeiro posicionamento considera mais desejável o processo de aprendizagem que o indivíduo realiza sozinho, pois somente dessa forma se produziria a sua autonomia; o segundo ressalta que a metodologia desse processo deve ser desenvolvida pelo próprio indivíduo; o terceiro aspecto é o que considera primordial na condução do processo de aprendizagem, as necessidades e interesses do aluno, acentuando o aspecto funcional da educação e, por fim, o quarto posicionamento valorativo traz a ênfase para uma educação que esteja em sintonia com a sociedade do conhecimento. “Aprender a aprender é, pois, [...] um lema que sintetiza uma concepção educacional voltada para a formação, nos indivíduos, da disposição para a

constante e infatigável adaptação à sociedade regida pelo capital” (Duarte, 2003, p. 11), como anteriormente discutido.

A idéia de superar o vestibular, presente no BI, apresenta, obviamente, um efeito sedutor, mas quem a defende oculta que a proposta tão somente adia a exclusão (para o 2º ciclo da formação). Além disso, é de se supor que a implantação do BI incitará a competição entre os alunos no 1º ciclo, visto que será preciso uma seleção para os concluintes dos bacharelados que pretenderem cursar as diversas áreas de formação profissional.

Dentre as metas estabelecidas pelo REUNI, encontra-se, ainda, a que remete a um prazo de cinco anos para as IFES atingirem ampliação da taxa de conclusão nos cursos de graduação, devendo alcançar a média de 90% de titulação e a que determina o aumento de quase 100% do número de alunos por professor na graduação, atingindo a média de 18 alunos por docente. Dessas metas, pode-se destacar que a tendência será de precarização das condições de trabalho e de ensino. Os professores, com o aumento de alunos por turma, deverão se concentrar na tarefa de repassar conhecimentos e os alunos de reproduzi-los nas avaliações que, por seu turno, deverão ser flexibilizadas para o alcance das metas de titulação.

As dificuldades do programa são óbvias para um educador atento; todavia, não se pode desprezar o forte apelo ideológico que o conjunto da documentação apresenta. As propostas de aumento do acesso de camadas populares à universidade pública, a eliminação do vestibular, uma formação ampla, aumento dos índices de aprovação, dentre outros aspectos sedutores, ganham adesões de muitos desavisados, mesmo porque essas mesmas metas já foram móveis de lutas por parte dos defensores da universidade pública. No entanto, as condições de oferta desse programa, como se discutiu anteriormente, sem o suficiente aporte de recursos, favorecerão tão somente a precarização da instituição e um ensino de ‘qualidade’ duvidosa. Os documentos encobrem o sentido das mudanças que estão sendo impostas ao ensino superior no Brasil, pois sob propaganda de que se abre a universidade aos pobres, se estará oferecendo um engodo a essa mesma população, conforme recente publicação da Associação (2007^a, p. 19) adverte: “[...] o governo, por meio do PDE, busca implantar, para a maioria desfavorecida da população, uma pseudo-educação de nível superior, que poderia ser caracterizada como um pós-médio ou ensino compensatório decorrente da baixa qualidade da educação básica.”

Por fim, deve-se destacar que a proposta busca, pelos seus diagnósticos e propostas concretas, particularmente a dos bacharelados interdisciplinares, ser uma referência compatível, com outros projetos relativos a esse nível de ensino, como é o caso daquele surgido nos países da União Européia, no âmbito do Processo de Bolonha e, também, do que Sguissardi (2008), p. 6, grifos do autor) denomina de “*Modelo da Universidade Mundial*” do Banco Mundial [numa alusão a Hugo Aboites que cunhou esta expressão, em 1996] ou de *Modelo Anglo-Saxônico de Universidade*.”

A ‘Conta’ dos Professores

A última fatura é do docente!

Conforme comentado em outro texto (Mancebo, 2007, p. 78), o trabalho docente flexível e multifacetado já vem sendo:

[...] atravessado por atividades e exigências diversas que não cessam, nem em época de greve, tampouco nas férias, [gerando], ao mesmo tempo, mudança na jornada de trabalho de ordem intensiva (aceleração na produção num mesmo intervalo de tempo) e extensiva (maior tempo dedicado ao trabalho), particularmente facilitadas pela introdução das novas tecnologias.

Assim, seu rol de atividades é extenso e sua carga de trabalho se estende para além dos muros das instituições, da carga horária de oito horas diárias, da semana de cinco dias, com a produção de diversos tipos de doenças, desânimo, cansaço, ansiedade, visto que em cada trabalhador, conforme graus diferenciados, sempre existem limitações corporais e subjetivas no enfrentamento desse ritmo de trabalho. Com a reforma proposta, deve-se acrescentar a esse quadro, o sobretrabalho que poderá advir da multiplicação de estudantes sob sua responsabilidade, bem como o desgaste de um cotidiano sem sentido, pois marcado pelo insucesso de estudantes que aprendem mal e competem pelo acesso ao 2º nível.

A Portaria Interministerial MEC/MPOG nº 22, de 30 abril de 2007, instrução normativa com base na qual se deve dar a expansão da oferta de ensino superior prevista no REUNI, dá um retoque final à lógica produtivista e empresarial, que perpassa toda essa reforma, afetando em cheio o segmento docente. A necessidade do cumprimento das metas de expansão propostas no REUNI e os limites orçamentários anteriormente apresentados são, na realidade, as justificativas para essa Portaria, que cria um “banco de professores-equivalentes” e uma estratégia de contratação de substitutos. Em síntese, o banco de professores-equivalente corresponde ao total de professores de 3º grau efetivos e substitutos em exercício na universidade, no dia 31 de dezembro de 2006, expresso na “unidade professor-equivalente”. Para chegar a essa unidade, a Portaria toma como referência a equivalência salarial entre um professor efetivo e um professor substituto, atribuindo um fator (peso) diferenciado a cada docente segundo sua condição de trabalho. Assim, um docente adjunto, em dedicação exclusiva, por exemplo, vale um pouco mais (1,55) que três professores efetivos em regime de 20 h (0,5) e um pouco menos do que quatro professores substitutos com 20 h (0,4) e tais fatores deverão ser considerados por ocasião da contratação de professores substitutos.

O governo avalia a institucionalização do ‘banco’ como um grande avanço do ponto de vista da gestão da universidade pública e admite a possibilidade de estendê-lo a outros setores da administração pública. Todavia, mesmo com as modificações introduzidas na Portaria Interministerial nº 224, de 23 de julho de 2007, considerando no cálculo a pós-graduação, o banco de professores-

equivalentes permanece um mecanismo ágil que força um aumento de produtividade institucional, em detrimento da qualidade, necessariamente, resultando na precarização das condições de trabalho³.

A possibilidade de reposição rápida de professores efetivos por substitutos em maior número vai aprofundar, além disso, o fosso entre o trabalho realizado pelo professor efetivo, com dedicação exclusiva, e o trabalho do professor substituto, cujo contrato de trabalho o limita a dar aulas. Na realidade, o uso do banco afetará o trabalho de todos, pois o professor substituto possui vínculo transitório com a instituição e não pode

[...] assumir cargos administrativos, desenvolver e/ou orientar pesquisas, submeter e coordenar projetos. Tudo isso leva a um comprometimento do trabalho institucional-acadêmico como um todo, pois um número cada vez menor de professores efetivos terá que acumular essas tarefas. (Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior, 2007a, p. 28).

Assim, as IFES que se sujeitarem às imposições do REUNI em troca de verbas adicionais, mas insuficientes, irão se transformar, de modo progressivo e irreversível, em *universidades de ensino* e, saliente-se, oferecendo um ensino de baixa qualidade.

Considerações Finais

Existe, obviamente, amplo consenso sobre a necessidade de expansão do acesso à educação superior. No Brasil, a taxa de escolarização líquida (que expressa as matrículas na educação superior de estudantes da faixa etária de 18 a 24 anos) está em 10,4%, conforme último Censo da Educação Superior (MEC/INEP, 2004), configurando um estado de alerta em relação à questão. Não obstante, considerando o contexto anteriormente apresentado, cuidados precisam ser tomados quanto às políticas públicas para a expansão do acesso a esse nível de ensino, pelo menos, em três aspectos:

1 - A expansão deve ser postulada no pólo público da educação superior, o que implica afirmar-se, por um lado, que os recursos dos Estados para manutenção desse nível de ensino devem ser ampliados, para contemplar a expansão e interiorização da rede. [...] No entanto, o aumento de recursos orçamentários deve pressupor gastos com a entrada de novos alunos, mas também deve prever a recuperação da remuneração da força de trabalho docente, bastante deteriorada, bem como a assistência estudantil em moldes consistentes com políticas agressivas de inclusão social. (Mancebo, 2008, p. 59)

Assim, torna-se imprescindível, nesse momento, dar mais elementos aos estudos, análises críticas e ações com o intuito de desvelar a retórica dos discursos e documentos oficiais que proclamam a retomada do crescimento do ensino superior público em todo país, enquanto continuam a favorecer a expansão do setor privado, seja por intermédio da persistente autorização para

abertura de novas instituições de ensino superior, assim como novos cursos nas já existentes e, também, através de vários dispositivos legais, que favorecem tal expansão, como é o caso do Programa Universidade para Todos (PROUNI).

2 - A expansão não pode ocorrer com o sacrifício da própria formação, o que impõe a implementação de instituições de alta qualidade: instituições que estimulem a criação cultural, o desenvolvimento do espírito científico e do pensamento reflexivo, conforme determina a própria LDB em seu Art. 43. (Mancebo, 2008, p. 60).

Assim considerando, é preciso sustentar com veemência que importantes causas, como: “redução das taxas de evasão, ocupação de vagas ociosas e aumento de vagas de ingresso, especialmente no período noturno” (Art. 2º do Decreto nº 6096/07), desacompanhadas de um aumento expressivo de recursos orçamentários e do quadro docente efetivo (e concursado) implicarão, necessariamente, em perda da qualidade acadêmica. Não é possível defender, na legislação e nos discursos, a autonomia didático-científica e reestruturação e expansão das universidades federais, sem recursos orçamentários suficientes, empurrando seguidamente as instituições públicas para a busca de financiamentos (recursos próprios), que, hoje, já alcançam um espectro considerável de ações, como a cobrança de mensalidades onde a lei o permite, os financiamentos de pesquisas por empresas, dentre outros.

Então, o debate sobre a igualdade de acesso à educação superior, em especial quando está em causa a formação da população mais pobre, não se deve pautar pela edição de medidas legais baseadas num imediatismo pragmático, meramente quantitativo e vinculado à relação custo-benefício, em ondas de expansão feitas às pressas e sem garantias para a qualidade do ensino. Infelizmente, a Reforma da Educação Superior em curso no Brasil, onde se pode incluir o Reuni, não escapa a essa crítica.

3 - A compra de vagas na iniciativa privada, com o PROUNI, a abertura de mais de quatro dezenas de novos *campi* e a criação de dez novas universidades federais, sem a necessária contrapartida da área econômica configuram um quadro de expansão que enfoca unicamente o ensino e que traz consigo sérios riscos de perdas irreparáveis na qualidade da formação, pelo menos, se prevalecer a idéia de promover a expansão às custas de um incremento significativo na relação alunos/docente, alcançado por meio de aumento da dedicação docente à sala de aula, da alocação de um maior número de alunos por turma e, sobretudo, graças ao esperado [mau] uso de técnicas de ensino a distância, cujo caso exemplar é o da criação da Universidade Aberta do Brasil (UAB). (Mancebo, 2008, p. 64).

No caso do ensino, a qualidade aqui entendida remete à capacidade e habilidade de se contribuir para ultrapassar a mera ‘socialização’ para o mercado de trabalho ou a adaptação das pessoas ao quadro de incertezas e instabilidades decorrentes das transformações societárias correntes (empregabilidade),

“[...] para se desenvolver a capacidade de pensar criticamente e de produzir conhecimento.”(Sguissardi, 2006, p. 13).

Por fim, é preciso cautela máxima em relação a um discurso que, não raramente, tem permeado os debates brasileiros sobre a necessidade de expansão da educação superior. Advoga-se que a formação profissional neste nível pode ser uma resposta estratégica aos problemas postos pela globalização econômica, uma resposta que poderia reverter as conseqüências nefastas advindas das transformações do mundo do trabalho, daí a necessidade de sua expansão. Obviamente que num contexto de alto desemprego, desenvolvem-se maiores exigências educacionais para o acesso aos postos de trabalho, de modo que os que têm menos formação apresentam menores chances nos processos seletivos. Todavia, o desemprego em massa dos jovens não pode ser apontado como uma decorrência nefasta da não universalização do ensino universitário, justificando, assim, a urgência de reformas que ampliem, mesmo que ao custo da qualidade, o acesso a esse nível de ensino.

Argumentar por esse viés significa desprezar a política macroeconômica ditada pela ressurgência (neo)liberal, que pelo menos nas duas últimas décadas, tem adotado instrumentos deliberados de política fiscal e monetária que asseguram primeiramente a estabilidade financeira e de câmbio para os especuladores globais (Mancebo, 2008, p. 66).

Enfim, é no mínimo ingênua, a crença de que é possível corrigir as ‘distorções’ do mercado a partir da ampliação da qualificação dos trabalhadores. Pior ainda, é vender a ilusão de que o conserto das ‘distorções’ possa ocorrer com o oferecimento de uma educação de baixa qualidade acadêmico-crítica.

Todo o quadro até aqui delineado permite concluir que os movimentos de resistência (individuais e coletivos) dos docentes que lutam por outro perfil de universidade precisam ser incessantes, pois, além de tudo, o contexto é hostil à crítica, até mesmo porque os discursos, as produções teóricas e os documentos oficiais não costumam revelar tão claramente sua opção pelo projeto neoliberal de universidade!

Recebido em dezembro de 2007 e aprovado em setembro de 2008.

Notas

- 1 Versão preliminar desse texto foi apresentada, por Denise Bessa Léda, na XXX Reunião Anual da ANPED, em 2007, em sessão especial do GT 11 – “Políticas da Educação Superior”. Como se trata da análise de um processo em curso, a leitura desse trabalho deve considerar, obrigatoriamente, o momento em que foi escrito: novembro de 2007.

- 2 O financiamento das IFES corresponde, atualmente, a uma cifra próxima a 0,6% do PIB, distando em muito do índice histórico aplicado em 1989 (0,95% do PIB) e da reivindicação do ANDES-SN (1,4% do PIB até 2011).
- 3 Sobre esse aspecto, também não se pode esquecer que, outro projeto governamental, o Projeto de Lei Complementar nº01/2007 (componente do PAC) traz restrições às despesas de custeio e pessoal da União.

Referências

ANTUNES, Andréa. Universidade Nova: um novo ciclo no ensino superior? **Folha Dirigida**, 29 mar. 2007. Disponível em: <<http://www.editau.com.br>>. Acesso em: 29 mar. 2007.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DOCENTES DO ENSINO SUPERIOR-SINDICATO NACIONAL. As Novas Faces da Reforma Universitária do Governo Lula e os Impactos do PDE Sobre a Educação Superior. **Cadernos ANDES**, Brasília, n. 25, p. 1-41, ago. 2007a.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DOCENTES DO ENSINO SUPERIOR-SINDICATO NACIONAL. **PDE: o plano de desestruturação da educação superior**. Brasília: ANDES-SN, 2007b.

BRASIL. INEP. **Censo da Educação Superior 2004**. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br>>. Acesso em: 30 mar. 2007.

BRASIL. MEC. Decreto nº 6.095, de 24 de abril de 2007. **Estabelece Diretrizes Para o Processo de Integração de Instituições Federais de Educação Tecnológica, Para Fins de Constituição dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia: IFET, no âmbito da rede federal de educação tecnológica**. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br>>. Acesso em: 15 out. 2007.

BRASIL. MEC. Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007. **Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais: REUNI**. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br>>. Acesso em: 15 out. 2007.

BRASIL. MEC. **Diretrizes Gerais do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais**. Brasília: MEC, ago. 2007.

BRASIL. MEC. **Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)**. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br>>. Acesso em: 15 out. 2007.

BRASIL. MEC. **Plano Universidade Nova de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais Brasileiras**. 2006. (mimeo Digitado).

BRASIL. MEC/MPOG. Portaria Interministerial nº 22, de 30 abril de 2007. **Constitui, em Cada Universidade Federal, Como Instrumento de Gestão Administrativa de Pessoal, um Banco de Professores-Equivalente**. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br>>. Acesso em: 15 out. 2007.

BRASIL. MEC/MPOG. Portaria Interministerial nº 224, de 23 de julho de 2007. **Modifica a Portaria Normativa Interministerial nº 22, de 30 de abril de 2007**. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br>>. Acesso em: 15 out. 2007.

CHAUÍ, Marilena. **Escritos Sobre a Universidade**. São Paulo: UNESP, 2001.

- DUARTE, Newton. **Sociedade do Conhecimento ou Sociedade das Ilusões?** quatro ensaios crítico-dialéticos em filosofia da educação. Campinas: Autores Associados, 2003.
- LEHER, Roberto. “Fast Delivery” Diploma: a feição da contra-reforma da educação superior. **Carta Maior**, 14 fev. 2007. Disponível em: <<http://www.cartamaior.com.br>>. Acesso em: 14 fev. 2007.
- LEHER, Roberto. Para silenciar os campi. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 25, n. 88, p. 867-891, out. 2004.
- MANCEBO, Deise. Reforma da Educação Superior: o debate sobre a igualdade no acesso. In: BITTAR, Mariluci; OLIVEIRA, João Ferreira de; MOROSINI, Marília (Orgs.). **Educação Superior no Brasil: 10 anos pós-LDB**. Brasília: INEP, 2008. P. 55-70.
- MANCEBO, Deise. Trabalho Docente: subjetividade, sobreimplicação e prazer. **Psicologia, Reflexão e Crítica**, Porto Alegre, v. 20, n. 1, p. 74-80, 2007.
- MEEK, Lynn. Use of the ‘market’ in the transformation of Australian Higher Education. In: RODRIGUEZ GÓMEZ, Roberto (Org.). Reformas en los sistemas nacionales de educación superior. La Coruña, Es: Netbiblo, 2002, p. 149-178. apud SGUISSARDI, Valdemar. Pós-graduação (em Educação) no Brasil: conformismo, neoprofissionalismo, heteronomia e competitividade. In: MANCEBO, Deise; SILVAJÚNIOR, João dos Reis; OLIVEIRA, João Ferreira de (Orgs.). **Reformas e políticas: educação superior e pós-graduação no Brasil**. Campinas: Alínea, 2008, p. 137-164.
- MÉSZARÓS, István. **Marx, Nosso Contemporâneo, e o seu Conceito de Globalização**. [20—]. Disponível em: <<http://www.resistir.info>>. Acesso em: 15 out. 2007.
- PARÍS, Carlos. **O Animal Cultural: biologia e cultura na realidade humana**. São Carlos: EdUFSCar, 2002.
- SGUISSARDI, Valdemar. **Que Lugar Ocupa a Qualidade nas Recentes Políticas de Educação Superior?** Recife, 2006. (Digitado). Comunicação apresentada no Simpósio “Políticas de Ensino Superior e Qualidade do Ensino”. XIII ENDIPE – Encontro Nacional de Didática e Prática de Ensino, Recife/Pe – UFPE, 23 a 26 de abril de 2006.
- SGUISSARDI, Valdemar. Pós-graduação (em Educação) no Brasil: conformismo, neoprofissionalismo, heteronomia e competitividade. In: MANCEBO, Deise; SILVAJÚNIOR, João dos Reis; OLIVEIRA, João Ferreira de (Orgs.). **Reformas e políticas: educação superior e pós-graduação no Brasil**. Campinas: Alínea, 2008, p. 137-164.
- TRINDADE, Hélio. As Metáforas da Crise: da “universidade em ruínas” às “universidades na penumbra na América Latina. In: GENTILI, Pablo (Org.). **Universidades na Penumbra: neoliberalismo e reestruturação universitária**. São Paulo: Cortez, 2001. P. 13-43.
- UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA. **Uma Nova Arquitetura Curricular para um Novo Tempo**. Disponível em: <<http://www.twiki.ufba.br/twiki/bin/view/UniversidadeNova/Propostas>>. Acesso em: 15 out. 2007.
- WORLD BANK. **Higher Education: the lessons of experience**. Washington, DC: The World Bank Group, 1994.

Deise Mancebo é doutora em História da Educação pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP), com pós-doutorado pela Universidade de São Paulo (USP). Professora e pesquisadora do Programa em Políticas Públicas e Formação Humana da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (PPFH/UERJ) e do Programa de Psicologia Social da mesma universidade.

E-mail: deise.mancebo@gmail.com.

Denise Bessa Léda é doutora em Psicologia Social pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Professora Adjunta da Universidade Federal do Maranhão (UFMA).

E-mail: denisebl@uol.com.br.