



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
INSTITUTO DE HUMANIDADES, ARTES E CIÊNCIAS.
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO ESTUDOS INTERDISCIPLINARES SOBRE A
UNIVERSIDADE

Danilo Alain Simões Maciel

POLÍTICAS PÚBLICAS E DEMOCRATIZAÇÃO EDUCACIONAL:
Acesso e Permanência no Ensino Superior através do Programa Reuni.

Salvador-BA
2014

Danilo Alain Simões Maciel

**POLÍTICAS PÚBLICAS E DEMOCRATIZAÇÃO EDUCACIONAL:
Acesso e Permanência no Ensino Superior através do Programa Reuni.**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Estudos Interdisciplinares sobre a Universidade no Programa de Pós-Graduação EISU/IHAC da Universidade Federal da Bahia.

Área de Concentração: Estudos Interdisciplinares sobre a Universidade.

Linha de Pesquisa: Gestão, Formação e Universidade.

Orientador: Prof. Dr. Cláudio Orlando Costa do Nascimento.

Coorientador: Profa. Dra. Dyane Brito Reis.

Salvador-BA
2014

SISTEMA DE BIBLIOTECAS - UFBA

Maciel, Danilo Alain Simões
Políticas públicas e democratização educacional: Acesso e Permanência
no Ensino Superior através do programa REUNI/ Danilo Alain
Simões Maciel. - 2104.
119 f. + il.

Orientador: Prof. Dr. Cláudio Orlando Costa do Nascimento
Coorientadora: Profa. Dra. Dyane Brito Reis

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal da Bahia,
EISU/IHAC. Salvador, 2014.

1. Ensino Superior. 2. Políticas pública. 3. Programa REUNI. I. Nascimento,
Cláudio O. Costa do. II. Reis, Dyane Brito. III. Universidade Federal da Bahia.
III. Instituto de Humanidades Artes e Ciências. IV. Título.

CDU 370
CDD 37

DANILO ALAIN SIMÕES MACIEL

**POLÍTICAS PÚBLICAS E DEMOCRATIZAÇÃO EDUCACIONAL:
ACESSO E PERMANÊNCIA NO ENSINO SUPERIOR ATRAVÉS DO
PROGRAMA REUNI**

Dissertação apresentada como requisito para obtenção do grau de Mestre em Estudos Interdisciplinares sobre a Universidade, do Instituto de Humanidades, Artes e Ciências da Universidade Federal da Bahia.

Aprovada em 29 de setembro de 2014.

Banca examinadora

Prof. Dr. Álamo Pimentel Gonçalves
UFAL



Profa. Dra. Luciana Alaíde Santana
UFRB



Profa. Dra. Rita de Cássia Dias Pereira Alves
UFRB



“É muito melhor lançar-se em busca de conquistas grandiosas, mesmo expondo-se ao fracasso, do que alinhar-se com os pobres de espírito, que nem gozam muito nem sofrem muito, porque vivem numa penumbra cinzenta, onde não conhecem nem vitória, nem derrota.”

(Theodore Roosevelt)

RESUMO

A educação é considerada um dos meios de se promover o desenvolvimento de um país, contudo, torna-se necessário ampliar o acesso de estudantes ao ensino superior para assim gerar um cidadão capaz de mudar a realidade em que vive e desenvolver o país. O presente estudo tem como objetivo analisar o programa destinado à ampliação do acesso e permanência no ensino superior no Brasil, denominado o Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) e verificar em que medida as restrições ou avanços desta implantação permitirão a democratização do acesso ao ensino superior e a redução das desigualdades. Para isso, foram adotados como recurso metodológico a Revisão Bibliográfica e a Pesquisa Documental.

Palavras-Chave: Democratização, Ensino Superior, Programa REUNI, Política Pública.

ABSTRACT

Education is considered one of the ways to promote the development of a country, however, it becomes necessary to extend the access of students to higher education and consequently to generate a person capable of changing the reality of the place where they live in and as a result, to develop the country. The purpose of this research is to analyze one program destined to the amplify the access and permanence to higher education in Brazil, namely the Program for supporting Restructure and Expansion plans of Federal Universities (REUNI) and verify at which level restrictions or advances of this deployment will allow the democratization to higher education and the reduction of inequalities. For this, we adopted as a methodological approach a literature review and a survey on official documents.

Key Words: Democratization, Higher Education, Reuni Program, Public Policy.

AGRADECIMENTO

Agradeço a Deus, pela força e coragem.

À minha família, pela disposição de ajudar-me sempre ao longo da minha vida e para **Josiane Gomes dos Santos** pelo companheirismo.

Ao meu orientador, Prof. Cláudio Orlando Costa do Nascimento, pelos conhecimentos repassados, companheirismo, disponibilidade, e pelas orientações que tanto contribuíram para o desenvolvimento desta pesquisa de Mestrado.

Aos Professores e colegas do EISU/IHAC, pelo apoio.

Aos professores Dyane Brito Reis, João Carlos Silveira Dannemann, Victoriano José Vilanova Garrido Filho, José Teófenos Araujo Sousa e Luiz Alberto Luz de Almeida, pelo incentivo.

A todos os amigos e colegas de trabalho que torceram por mim.

LISTA DE SIGLAS

Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT)
Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES)
Banco Interamericano para o Desenvolvimento (BID)
Banco Mundial (BM)
Fórum Nacional de Pró-reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis (FONAPRACE)
Fundo Monetário Internacional (FMI)
Grupo de Trabalho Interministerial (GTI)
Índice Geral de Cursos (IGC)
Instituições Federais de Ensino Superior (IFES)
Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)
Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP)
Ministério da Educação (MEC)
Organização das Nações Unidas (ONU)
Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO)
Organização Mundial do Comércio (OMC)
Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)
Organizações Não-Governamentais (ONGs)
Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)
Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)
Plano Nacional da Educação (PNE)
Produto Interno Bruto (PIB)
Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)
Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI)
Programa Universidade para Todos (PROUNI)
Relação de Alunos de Graduação por Professor (RAP)
Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (ANDES)
Universidade Aberta do Brasil (UAB)
Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA)
Universidade Luso-Afro-Brasileira (UNILAB)

LISTA DE TABELAS E FIGURAS

Tabela 1: Expansão da Rede Federal de Educação Superior.....	20
Figura 1: Linha do Tempo da Criação das Universidades Federais	35
Tabela 2: Relação de Alunos de Graduação das IFES.	43
Tabela 3: Classes econômicas dos estudantes das Universidades Federalismos anos de 1996/97, 2003/4 e 2010.....	48
Figura 2: Mapa das Universidades Federais – Campi	49
Figura 3: Gasto Social Federal em áreas de atuação, anos em %.	56
Tabela 4: Mudanças no paradigma tecnológico das economias.....	58
Figura 4: Ciclo de Políticas Públicas.....	69
Tabela 5: Tipos de Políticas Públicas	70
Figura 5: Ato do ANDES contra o REUNI em 24 de outubro de 2007	86
Figura 6: Estudantes espanhóis contra o Acordo de Bolonha em 2008	87

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
1 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA, FUNDAMENTAÇÃO E PERCURSO METODOLÓGICO.....	17
2 DEMOCRATIZAÇÃO: ACESSO E PERMANÊNCIA.....	20
2.1 O Reuni e a Democratização Do Acesso.....	20
2.1.2 Expansão e democratização do acesso no Governo Lula	24
2.1.3 Percepções da democratização.	28
2.2 O Papel das Ações Afirmativas.....	37
2.2.1 Ações afirmativas e cotas no Brasil.....	39
2.3 Reuni na Democratização do ensino superior	42
2.3.1 Ensino.....	43
2.3.2 Pesquisa	53
2.3.3 Extensão	54
3 POLÍTICAS PÚBLICAS EM EDUCAÇÃO.....	56
3.1 Educação e Economia	56
3.1.1 Teoria do capital humano	58
3.1.2 Educação para o desenvolvimento	58
3.1.3 Influência dos organismos internacionais na Educação Superior Brasileira.....	60
3.1.4 Banco Mundial e repercussões na Educação Superior	63
3.2 Políticas Públicas.....	67
3.2.1 Ciclo de políticas públicas (<i>policy cycle</i>)	68
3.2.2 Conceitos e finalidades das Políticas Públicas	70
3.2.3 Políticas Públicas Educacionais no contexto neoliberal.....	72
3.2.4 Uma breve introdução sobre a Universidade no Brasil	76
4 PROGRAMA REUNI COMO REESTRUTURAÇÃO E EXPANSÃO DO ENSINO SUPERIOR	80
4.1 Contextualização do Programa Reuni	80
4.1.1 Processos de inclusão/exclusão em educação	81
4.1.2 Nova política para a Universidade Brasileira	83
4.1.3 A Expansão da Educação Superior Brasileira.	90
4.2 Programa Reuni: Concepções.....	94
4.2.1 Objetivos e estratégias do REUNI.....	95

4.2.2	Política do REUNI e suas fundamentações teóricas.....	99
4.2.3	Financiamento	102
4.2.4	Metas	104
	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	107
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	114

INTRODUÇÃO

A presente dissertação toma como tema de estudo a Educação Superior, com o objetivo de verificação das políticas de expansão e democratização no contexto atual da educação brasileira. Em especial, o trabalho enfoca o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI, apresentando ao debate as políticas de expansão do acesso e o financiamento desta expansão nas universidades públicas federais.

A introdução e contextualização do tema baseiam-se em uma breve análise socioeconômica do Brasil, que culmina com uma reflexão sobre o papel da educação no cenário atual, usando como referência o que realiza e propõe o REUNI.

O Brasil é um país onde existem desigualdades presentes que solidificam permanentemente as características da sua estrutura econômica e social.

Alguns estudiosos analisam que o crescimento econômico sem a falta da distribuição de renda adequada contribuiu para acentuar as desigualdades sociais, que se manifestam entre regiões, entre centro e periferia e entre as raças. Tais condições afetam negativamente a qualidade de vida da população.

No que tange a desigualdade de renda no Brasil, esta situação pode ser atribuída, dentre outros aspectos, a fatores já existentes na estrutura socioeconômica, verificadas na alta concentração da riqueza. Fatores estes, provenientes da formação social na origem do Brasil fundada na concentração de renda, no poder político e na dependência externa, frutos do caráter concentrador e excludente dos modelos historicamente adotados no Brasil, voltados para a acumulação do capital e preservação dos interesses econômicos das elites do poder.

Em face desses problemas, promover desenvolvimento proporcionando uma nação geradora de renda, crescimento, com reduzidas desigualdades regionais e inclusão social é um desafio para os governantes do Brasil.

A educação é considerada como um dos principais fatores contributivos para o desenvolvimento e a sua ausência, como principal correlato da desigualdade social. Entretanto, a educação agindo de forma isolada não é capaz de reduzir desigualdades, porém quando unida a diversos fatores associados para a realização do desenvolvimento, ela se constitui numa ferramenta de importante contribuição para a mobilidade social e econômica.

A maioria da população brasileira possui um baixo nível educacional, o que é um cenário grave, principalmente quando se constata que a educação é um dos fatores

fundamentais para o crescimento e desenvolvimento das regiões e que um aumento nos anos de escolaridade tende a reduzir uma distribuição de renda diferenciada entre regiões no país.

As desigualdades regionais constituem uma das questões de maior destaque dentre os vários problemas existentes hoje no federalismo brasileiro. De uma maneira geral, a situação brasileira educacional possui por características problemas na falta de acesso combinados a déficits de qualidade e falta de recursos na forma de investimentos para a educação. O desenvolvimento no acesso à educação, notadamente na educação superior, tende a contribuir com oportunidades, ajudando a direcionar para a redução das desigualdades sociais regionais.

Com esse intuito, o Governo Federal permaneceu desenvolvendo programas e soluções que visam a democratizar o acesso ao ensino superior no país. Um dos principais programas desenvolvidos é o Programa de Apoio aos Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – Reuni, que possibilita o acesso de milhares de jovens de baixa renda à educação superior.

O REUNI é um programa integrante do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) ¹ e tem como proposta expandir e reestruturar o ensino superior público no Brasil. De acordo com as Diretrizes Gerais do PDE, o REUNI tem como objetivo criar condições para ampliação do acesso e permanência para a Educação Superior, em nível de graduação, para o aumento da qualidade dos cursos e pelo melhor aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos existentes nas Universidades Federais, respeitadas as características particulares de cada instituição e estimulando a diversidade do sistema de ensino superior (BRASIL, 2007).

Segundo o Ministério da Educação – MEC, em paralelo a ampliação do acesso à Universidade, por meio do aumento do número de vagas oferecidas por cada Universidade Federal, também se desenvolve, através do REUNI, a preocupação em garantir a qualidade da graduação na educação pública e gratuita (BRASIL, 2007).

O REUNI surge como proposta de financiamento de expandir e democratizar na Educação Superior por meio de investimentos nas Instituições Federais de Ensino. Neste sentido, é importante estabelecer a relação entre as modificações que este programa pode trazer para os vários grupos envolvidos e os efeitos desta política na Educação Superior e especificamente para as Universidades Federais para o período 2008-2012.

Observa-se que a autonomia universitária permite encontrar soluções para os problemas particulares de cada instituição dentro da gestão educacional.

¹ O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) é um conjunto de ações criadas pelo Governo Federal para melhorar a qualidade do ensino no País. (BRASIL, 2007).

A gestão educacional diz respeito ao resultado do processo de articulação nas diferentes instâncias educacionais de governo. Constitui-se, então, no campo das normatizações de leis que gestam a educação. A gestão educacional se ocupa com a esfera macro da educação.

Em linhas gerais, o Programa propõe expandir o acesso à Educação Superior e, ainda, reestruturar a oferta para este nível de ensino, originando assim a relevância de uma investigação que procure compreender este contexto histórico, no intuito de analisar a atual política pública para a Educação Superior, suas propostas de reformas, de democratização do acesso e da permanência estudantil na Universidade.

Logo, esta pesquisa apresenta as seguintes questões:

- ✓ Quais são os limites e possibilidades do programa REUNI como proposta de expansão e democratização do acesso à Educação Superior?
- ✓ Em que medida o aumento do aporte de recursos previstos pelo REUNI pode promover a expansão e democratização do acesso à universidade?
- ✓ Como se efetivam as propostas de democratização por meio da interiorização e expansão na oferta dos cursos?

Essas perguntas vão ao encontro do objetivo geral de avaliar REUNI como uma política pública de expansão do acesso à Educação Superior no atual contexto da democratização da educação brasileira.

Faz-se relevante analisar a implantação destas políticas. Neste caso, vale salientar que o processo político encontra-se em movimento, o que torna a análise, ao mesmo tempo, atraente e complexa, ainda mais quando se leva em conta que a formulação e a implantação do REUNI ocorre concomitantemente à proposta para a reforma universitária mais ampla, que ainda permanece indefinida.

Trata-se de um estudo atual relacionado a um Programa recente e, conseqüentemente, existem poucos trabalhos relativos ao processo de formulação e implantação do REUNI, no âmbito do MEC e das Universidades Federais.

A realização desse trabalho justifica-se por sua contribuição na avaliação do Programa REUNI, implantado pelo governo como política pública voltada para o ensino superior, aferindo não somente o acesso dos beneficiados do programa às universidades, mas também em que condições ocorrem este acesso dos alunos.

Assim, neste trabalho, a democratização do acesso à Educação Superior é entendida como a possibilidade de aumentar a forma de acesso de alunos de classes sociais

desprotegidas, tentando prover a inclusão e a permanência de membros de todas as classes e grupos sociais em IFES de boa qualidade.

A presente dissertação está estruturada em quatro capítulos:

O capítulo 1 trata do percurso metodológico da pesquisa e os instrumentos de produção de dados, assim como, a forma como analisei e interpretei os dados coletados.

O capítulo 2 apresenta as Políticas públicas educacionais de acesso ao ensino superior no Brasil, e busca fazer uma análise da importância das Universidades para a sociedade brasileira, destacando a função com que estas foram produzidas. Em sequência, verificamos as reconfigurações que as mesmas vêm sofrendo para atender outras demandas, e também as características da expansão da Educação Superior no Brasil, e o embate entre o setor público e privado.

O capítulo 3 discorre sobre as concepções contidas no REUNI, com foco na democratização e financiamento do acesso, assim como debates realizados pelos segmentos universitários e pesquisadores das políticas educacionais.

O capítulo 4 enfoca a democratização no processo de expansão da universidade brasileira, a democratização da Educação Superior, apresentando um abreviado histórico das discussões e questões alusivas ao tema, como forma de contextualizar que revelam a pertinência e necessidade de projetos políticos educacionais que visem à democratização do ensino.

As Considerações Finais, resultados e reflexões do trabalho, no que se refere às questões e objetivos relativos à avaliação do Programa REUNI.

1 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA, FUNDAMENTAÇÃO E PERCURSO METODOLÓGICO

Este capítulo trata da caracterização do trabalho e dos referenciais teóricos que inspiraram o percurso metodológico, as estratégias e a escolha dos instrumentos utilizados para produção dos dados, assim como são descritas as etapas e dispositivos utilizados para consecução do estudo. Pretende descrever sobre a metodologia associando-a ao cenário, à trajetória, ao processo de construção do tema/problema e à percepção das fontes e recursos necessários ao que se pretendeu na pesquisa.

O cenário dos debates relativos à democratização do ensino superior está relacionado a temas de grande importância, tais como reforma universitária, inclusão social, ações afirmativas, gestão educacional, combate às desigualdades sociais e econômicas e qualidade do ensino. Mesmo sabendo que esses assuntos têm relação com o tema da atual pesquisa, eles não serão aqui abordados em sua totalidade.

Este estudo, também não pretende fazer uma investigação histórica das causas das desigualdades regionais nem das questões educacionais existentes no Brasil, nem se presta a analisar preconceitos na sociedade. Não se pretende aqui definir objetivo ou diretriz de uma política de desenvolvimento regional. Esta dissertação não objetiva analisar aspectos referentes ao ensino superior privado brasileiro, nem características de acesso, permanência ou evasão nestas instituições.

O estudo manteve o foco no Programa REUNI, logo a abordagem objetiva descrever e analisar a natureza do programa, seus limites e possibilidades em relação à proposta de democratização do acesso, por meio da interiorização e expansão de vagas e ofertas de cursos na Educação Superior, contrastando com a política de aumento do aporte de recursos financeiros como promoção dessas propostas.

Em sua caracterização teórico-metodológica, trata-se de um Estudo implicado, devido a experiências vividas com relação à instituição universidade pública, através da teoria crítica e emancipatória, proporcionando a análise e observação da transformação social. Nesse caso, através do acesso e permanência na educação superior via programa REUNI. É uma pesquisa *Expost-facto* por ser delimitada no tempo através de um fato já ocorrido (2008-2012), estando inserida na linha de pesquisa denominada *Gestão, Formação e Universidade*.

Em se tratando da caracterização teórico-metodológica o estudo foi realizado, num primeiro momento, com base no levantamento bibliográfico, por meio de livros, artigos, revistas, teses, dissertações e periódicos publicados sobre os assuntos, relativos à política educacional, democratização de acesso, ações afirmativas no ensino superior, reforma universitária, desenvolvimento, desigualdades socioeconômicas e papel do Estado. Também foram levantadas as diretrizes do Programa Reuni, por meio dos Decretos, Leis, Portarias e outros documentos oficiais publicados pelo Ministério da Educação (MEC) e dados fornecidos pelas Instituições de Ensino Superior que adotaram o programa, a fim de que fossem identificados os seus objetivos e metas.

A pesquisa documental é um procedimento metodológico decisivo em ciências humanas e sociais porque a maior parte das fontes, escritas ou não, são quase sempre a base do trabalho de investigação.

Dependendo do objeto de estudo e dos objetivos da pesquisa, pode-se caracterizar como o principal caminho de concretização da investigação ou constituir-se no instrumento metodológico de complemento que se apresenta como um método de escolha e de verificação de dados.

Para alcançar o objetivo final deste trabalho, além da pesquisa bibliográfica, foi necessário realizar uma coleta de dados estatísticos para analisar a efetividade do programa, dentro do espaço de tempo entre 2007 a 2012, quanto à democratização do acesso e redução das desigualdades regionais. Esses dados estatísticos foram coletados junto ao Ministério da Educação (MEC), Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade (IETS), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e nos sites das Universidades.

De acordo com Rodrigues (2011), no Brasil, apenas no final da década de 1980 e início da década de 1990 a temática da avaliação das políticas públicas² intensifica-se adquirindo um papel destacado nas administrações públicas da América Latina, no contexto da reforma do Estado, e direcionado a uma agenda neoliberal.

O REUNI é um programa do governo federal, implantado nas universidades federais, envolvendo metas e repasse de verbas consoantes ao atendimento das mesmas, segundo veremos nos próximos capítulos. Devido à complexidade permeando a análise para a

² Este trabalho considera o conceito de políticas públicas de Höfling (2001) que se referem às ações que determinam o padrão de proteção social implementado pelo Estado, voltadas, em princípio, para a redistribuição dos benefícios sociais, visando à diminuição das desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico.

formulação deste programa e dos seus primeiros resultados, optamos por escolher uma forma de abordagem metodológica que conseguisse também envolver os aspectos financeiros do programa, combinados a outros aspectos, como os políticos, sociais e institucionais que o programa desencadeou na universidade. Essa análise nos foi possível a partir de um olhar complexo, articulado e multidimensional.

Assim, na realização dessa pesquisa, conjugamos as abordagens qualitativas e quantitativas. A articulação dessas abordagens justificou-se pela necessidade de desvendar os múltiplos aspectos que envolvem o objeto de estudo escolhido, os alcances e limites das estratégias de expansão e democratização utilizadas.

Após a fase de coletas de dados, iniciou-se a análise com o objetivo de responder aos questionamentos iniciais na pesquisa. A análise tem como objetivo organizar os dados de maneira tal que possibilite o fornecimento de respostas ao problema proposto para a investigação, e a interpretação tem como objetivo a procura do sentido mais amplo das respostas, o que é feito mediante os outros conhecimentos anteriormente obtidos.

Os objetivos da investigação somente serão alcançados com a coleta, o tratamento e, posteriormente, com a interpretação dos dados, buscando assegurar com isso a correlação entre objetivos e formas de atingi-los (VERGARA, 1997).

Essa articulação possibilitou identificar os focos de conflitos ou divergências entre as proposições do programa desde o momento em seu planejamento até a sua efetivação, que ocorre quando os alunos ingressam e desenvolvem suas atividades na Universidade. Essa prática foi de extrema importância para que pudéssemos avaliar o programa sobre diferentes aspectos, encontrando os limites e possibilidades do Programa dentro das Universidades.

2 DEMOCRATIZAÇÃO: ACESSO E PERMANÊNCIA

2.1 O Reuni e a Democratização Do Acesso.

Percebemos recentemente uma maior incidência de políticas que possuem como objetivo expandir e democratizar a Educação Superior. Políticas direcionadas para a democratização desse nível de ensino surgiram a partir de uma demanda reprimida para cursos do ensino superior, resultante de alterações nas configurações da oferta deste tipo de ensino.

Durante o governo militar, e a partir da constatação do acesso restrito, ocorreu a preocupação com a ampliação de vagas na Educação Superior. Assim, a iniciativa privada passa a ser vista como solução para expansão, devido à fragilidade do setor público, incapacitado em atender toda a demanda. A expansão desencadeou o crescimento das IFES privadas, atendendo questões mercadológicas e deixando em segundo plano a qualidade do ensino. Na década de 1980, a expansão do ensino superior se consolidou a partir do aparecimento de novas instituições com caráter diferenciado.

Na década de 1990, surgiram modificações advindas da nova LDB, como a diversificação do sistema e, através da política vigente, a ampliação da rede privada. Também, nos anos 90, houve uma pressão pelo aumento das vagas, sobretudo pelo crescimento no número de egressos no ensino médio público, novas questões foram postas no debate sobre democratização, como a ampliação de vagas públicas e as cotas. Foi nesse período que surgiram os movimentos pela universidade pública, gratuita e de qualidade, formados pelos docentes e alunos. O aumento da demanda fez com que esses movimentos reivindicassem políticas de expansão do acesso.

Outro marco da legislação, no ano de 2000, foi o Plano Nacional da Educação – PNE. O Plano determina que, ao final de 2010, 30% dos jovens deveriam estar cursando o ensino superior. Ainda nesse período, surgiu também mais uma proposta de Reforma da Educação Superior, que traz como uma das metas a expansão e a democratização desse nível de ensino. (SANTANA, 2009)

Isto demonstra que as políticas educacionais passaram a partir da década de 1960, a incorporar a temática da expansão e da democratização para a Educação Superior em seus

planejamentos. Desta forma, algumas políticas foram criadas com a proposta de facilitar o aumento do número de vagas na Educação Superior. Para exemplificar estas políticas, surgiu o REUNI, objeto deste estudo, que tem como um dos objetivos dotar as universidades federais de condições necessárias para a expansão do ensino superior, para democratizar o acesso nesta modalidade educacional. Para Michelotto, Coelho e Zainko (2006), o acréscimo significativo no número de alunos nos diversos graus contribuiu para a crescente pressão em atingir níveis mais elevados, ao chegar ao ensino superior que até o momento era historicamente restrito aos setores sociais populacionais de maior poder aquisitivo.

Diante do surgimento de políticas que possuam como proposta democratizar o acesso é fundamental o estudo nas concepções para essas políticas e como estas estão repercutindo no ensino superior. Assim, para compreender os sentidos atribuídos ao conceito de democratização, analisaram-se as discussões e elementos envolvidos no debate acerca da democratização da Educação Superior.

Tabela 1 – Expansão da Rede Federal de Educação Superior

	2003	2010	2014
Universidades	45	59 (14 novas)	63 (4 novas)
Campus/Unidades	148	274 (126 novos)	321 (47 novos)
Municípios Atendidos	114	230	275

Fonte: SESu/MEC.

Um ponto inerente no REUNI é sua proposta de democratização do acesso à camada menos favorecidas, com a ampliação de assistência estudantil, como forma de reduzir a evasão e permitir um maior aproveitamento do curso, possibilitando o aluno participar das atividades e ter um maior rendimento nos estudos por meio do apoio financeiro e pedagógico, além de cursos à noite, possibilitando muitos trabalhadores estarem presentes em um curso universitário (MEC, 2007).

Ao analisar as proposições do Programa REUNI quanto ao objetivo da democratização, visualiza-se que o aumento nas vagas e o acréscimo da oferta dos cursos à noite nas instituições federais poderão representar uma possibilidade concreta de democratização do acesso ao ensino superior para os estudantes trabalhadores, destacando também o incentivo à política de interiorização universitária, o que permitirá o acesso à

universidade de pessoas que moram afastadas das capitais e que não possuem condições de se deslocar para os grandes centros urbanos em busca do ensino superior.

Para promover uma maior igualdade de oportunidades para os estudantes, contribuindo não só para a formação de mão-de-obra para o mercado de trabalho, mas também de cidadãos críticos, o programa discorre acerca da necessidade das questões da inclusão, democratização do acesso e permanência daqueles estudantes que apresentam condições socioeconômicas desfavoráveis. Essa proposta de democratização consubstanciada nos objetivos do REUNI tem sido alvo de debates. Para Arruda (2009) ao mesmo tempo em que a democratização da educação superior pública é preconizada pelo Governo Federal e pelos organismos internacionais, também é uma conquista dos movimentos sociais.

Nesse sentido, Mancebo (2008, p.65) ressalta a importância das políticas democratizantes para uma sociedade em que há enormes desigualdades na oferta da Educação Superior. A autora destaca a obrigação do pensar dessas políticas de uma forma ampla e com o devido respaldo e tempo hábil:

[...] o debate sobre igualdade de acesso à educação superior, em especial quando está em causa a formação da população mais pobre, não deve se pautar pela edição de medidas legais baseadas no imediatismo pragmático, em ondas de expansão feitas às pressas e sem garantias para a qualidade do ensino. [...] a abertura de mais de quatro dezenas de novos campi e criação de dez novas universidades federais, sem a necessária contrapartida 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 ideia de promover a expansão à custa de um incremento significativo na relação alunos/docente à sala de aula, da alocação de um maior número de alunos por turma e, sobretudo, graças ao esperado uso das técnicas de ensino à distância, cujo exemplar é o da criação da Universidade Aberta do Brasil (UAB).

A citação acima está relacionada com os objetivos do REUNI, programa que destinou pouco tempo para que as Universidades pudessem traçar as metas que de fato concorressem para uma democratização do ensino, e esse ponto foi sendo alvo de críticas por especialistas nos programas da área da educação, por se tratar de um programa de grandes projeções e mudanças pedagógicas nas Universidades.

A democratização para o acesso ao ensino superior apenas seria possível satisfatoriamente com a expansão qualificada das instituições públicas, com garantia de infraestrutura e pessoal qualificado, o que requer recursos e investimentos maciços por parte

do governo. Além disso, o acesso ao ensino superior precisa ser seguido de medidas efetivas para garantir a permanência dos estudantes nas universidades.

As críticas ao programa surgiram desde a sua divulgação, pois o programa constitui uma das ações isoladas que o Governo Lula colocou em prática, críticas provocadas pelo modo como o Programa foi imposto, através de um decreto que já traçava as metas e diretrizes que as Universidades deveriam seguir, para receber recursos de investimentos nas instituições. Os objetivos e proposições do programa estão longe de tornarem-se consenso entre pesquisadores e segmentos da comunidade acadêmica.

O debate em torno do REUNI surgiu principalmente pelo imediatismo com que teria de ser implantado, e também pela forma como se deu essa implantação. Os representantes sindicais dos Docentes e os discentes ressaltaram que a comunidade acadêmica não teve tempo de amadurecer a ideia do programa, bem como, analisar e debater os seus efeitos sobre o ensino superior. Diante disso, foram muitos os movimentos de resistência ao programa, como manifestações contrárias à sua aprovação.

No entanto, mesmo com todas essas manifestações e dúvidas, o REUNI foi confirmado e as Universidades aderiram ao programa. Dentro desse cenário, diversos estudos têm sido publicados no sentido de avaliar as repercussões e impactos que pode trazer para as Universidades, e conseqüentemente para o ensino superior. Os pontos nesse debate são as metas do programa, a modalidade do financiamento proposto e os resultados dessa ampliação de vagas como proposta de democratização do acesso.

Neste estudo, buscamos compreender o REUNI em um contexto mais amplo. Com a ideia dos autores citados acima, destacamos a importância da ampliação da oferta de vagas nas IFES, e compreendemos que as proposições do programa em expandir o número das vagas para o período noturno, e permitir o surgimento de novos campi, especialmente no interior dos estados, na forma de estratégia para democratizar o ensino superior público. No entanto, ao analisarmos as ferramentas que o REUNI dispõe para essa expansão, verificamos que a questão da democratização está posta no programa visando expandir acesso dos estudantes às Universidades Públicas, não contemplando elementos para uma continuação da efetiva democratização, que congregue o acesso à permanência e a qualidade de ensino, para todos que queiram cursar o ensino superior público.

2.1.2 Expansão e democratização do acesso no Governo Lula

A partir de 2003, no início do Governo Lula, intensificou-se a criação de políticas educacionais para, dentre outros motivos, viabilizarem o acesso e permanência ao nível superior democratizando o acesso às universidades brasileiras.

Dentre algumas medidas adotadas, em especial as políticas que viabilizam o processo de expansão e democratização do acesso, destacam-se: o Projeto de Lei nº3.627/2004, que propõe a reserva de vagas para estudantes de escolas públicas e minorias étnicas nas Universidades Federais; o programa de Expansão e Interiorização nas IFES; a Universidade Aberta do Brasil (UAB); o Programa Universidade para todos (PROUNI) e o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das universidades Federais (REUNI), abordado neste estudo, tendo em vista ser o objeto de pesquisa desse trabalho.

No Brasil, a entrada das políticas neoliberais aconteceu já no Governo Fernando Collor de Mello que se caracterizou pela liberalização comercial e o novo impulso no processo de privatização, reestruturação das políticas sociais, desregulamentação e flexibilidade das relações trabalhistas, com uma maior rigidez no gasto público. Porém, com o Governo Fernando Henrique Cardoso é que realmente foram adotadas políticas neoliberais orientadas pelo Banco Mundial e organizações internacionais, numa aliança que tem como enlace principal a reformulação de políticas públicas com estas feições.

A política para o Ensino Superior adotada por FHC deveria dar impulso a uma revolução administrativa, com objetivos de racionalização de recursos e utilização de capacidades ociosas, investimentos sem aumento de custo e ampliação de matrículas. Para o autor, os interesses do governo FHC vêm ao encontro dos desígnios dos organismos internacionais capitalistas, especialmente o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional e a OMC.

Após todo este cenário apresentado, o país vive um momento de grande perspectiva de mudanças, com a chegada do Presidente Lula ao governo. Em seu documento de campanha, Lula trata a educação como um bem público e social, como um instrumento de transformação e emancipação do sujeito, expondo a responsabilidade do Estado com gratuidade e qualidade da educação, tendo como pano de fundo a transição para um modelo econômico de flexível. Nesta conjuntura do Ensino Superior, em 2002, o governo Lula estrutura seus

direcionamentos, metas e propostas para esse nível de ensino, tendo exposto a ampliação da oferta da Educação Superior pública como a base estrutural.

A Reforma da Educação Superior foi um dos principais instrumentos discutidos para repensar a universidade no primeiro mandato do Governo Lula (2003-2006). Seria responsável por uma intensa mudança estrutural da Educação Superior no Brasil, abrangendo pontos polêmicos como o financiamento e a democratização do acesso. Segundo Mancebo (2008, p.1):

A reforma pretende-se ampla e vem sendo abordada por diversos prismas: o papel das instituições de ensino superior, a autonomia universitária, o financiamento, o acesso e a permanência nos cursos, a gestão e estrutura da educação superior, a avaliação, bem como análises e reformas nos programas e conteúdos dos diversos cursos.

O processo de reforma da Educação Superior iniciou-se concretamente com a criação do Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) pelo decreto de 20 de outubro de 2003, o qual previa ao grupo estudar e construir um plano objetivando modificações nas instituições federais de ensino superior (BRASIL, 2003). Com o GTI, iniciou-se o processo da Reforma da Educação Superior do Governo Lula. Esse grupo teve como objetivo diagnosticar a conjuntura da Educação Superior brasileira e apresentar um plano de ação, propondo uma reestruturação, desenvolvimento e democratização das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES).

Conforme explica Otranto (2006) o Relatório Final elaborado pelo GTI foi divulgado, extraoficialmente, em dezembro de 2003. O documento intitulado “Bases para o enfrentamento da crise emergencial das universidades federais e roteiro para a reforma” foi composto de quatro partes, enfocando ações emergenciais; autonomia universitária; complementação de recursos (financiamento) e os passos para provocar a Reforma Universitária. Busca demonstrar que a crise já está atingindo também as instituições privadas, que viveram uma expansão recorde nos últimos anos e estariam ameaçadas pelo risco da inadimplência generalizada do alunado e de uma crescente desconfiança em relação a sua qualidade. Após isso, aponta as soluções: a) um programa emergencial de apoio ao Ensino Superior, especialmente às Universidades federais; b) uma reforma universitária mais profunda. (OTRANTO, 2006).

Para a expansão do setor público federal, foram definidas várias medidas como estímulo à expansão das vagas, notadamente pelo incremento das vagas para o turno noturno, objetivo do REUNI. Além disto, a expansão e interiorização para o ensino superior público pela forma da criação das novas universidades, entre as quais algumas surgidas de escolas, faculdades e centros tecnológicos e as demais do desmembramento de entidades que já pertenciam à União ou foram estabelecidas como novas.

Segundo Melo (2009), devido a Reforma da Educação Superior almejada pelo Governo Lula não ser aprovada de imediato, o Governo buscou outros caminhos para o problema do acesso à educação superior e da inclusão social nesse nível de ensino. Essas medidas fazem parte de um conjunto de estratégias do Governo Federal. Quatro dessas medidas dizem respeito diretamente à democratização do acesso: o Programa de Expansão das IFES, o PROUNI, a UAB, e, mais atualmente, o REUNI.

Em maio do ano de 2004, o PROUNI foi enviado ao Congresso Nacional. O Programa Universidade para Todos, avaliado pelo governo como uma proposta para democratizar o acesso ao ensino superior e regulamentar a situação das IES filantrópicas e suas contrapartidas ao governo. O PROUNI foi criado para preencher as vagas ociosas no setor privado com os estudantes de baixa renda, que representam grande parte da demanda e não podem custear o seu ensino. O benefício seria a concessão de bolsas de estudo integrais ou parciais nas instituições privadas, condicionada a renda *per capita* familiar (ALMEIDA, 2006). Esse programa tem sido objeto de muitas críticas quanto aos seus impactos para a formação dos estudantes e também em relação ao seu custo para os cofres públicos, conforme apontam estudos sobre o assunto. Nesse sentido, Corbucci aponta:

A principal crítica dirigida a essa iniciativa governamental é a de que os recursos que deixarão de ser arrecadados com a isenção de impostos poderiam ser aplicados na ampliação da oferta de vagas nas instituições públicas. Portanto, para alguns críticos da proposta, o Estado estaria comprando vagas já existentes e ociosas, e ao mesmo tempo oferecendo um serviço de qualidade duvidosa. Por sua vez, os dirigentes do MEC argumentam que o grau de evasão fiscal nesse nível de atividade empresarial é tão elevado que aquilo que se deixaria de arrecadar seria irrisório comparado com o benefício que a ampliação do acesso à educação superior poderia oferecer (2004, p. 649-650).

No percurso de busca por uma democratização no acesso, a educação a distância concebe outra possibilidade que ganha cada vez mais visibilidade. Apesar de levantar muita polêmica, o número de cursos e de matrículas ofertados nessa modalidade de ensino

creceu nos últimos anos e na educação superior, destacam-se dois programas: a Universidade Aberta do Brasil (UAB) e o Pró-licenciatura (DEUS, 2008).

A Universidade Aberta foi criada em 2005 pelo Decreto nº 5.800, de 2006 e pelo Decreto n. 11.502, de julho de 2007. Entre os objetivos da UAB, ressaltam-se a expansão e interiorização da oferta de cursos e programas de educação superior por meio de parcerias entre a União, os Estados e os Municípios. De acordo com Deus (2008), o primordial era a capacitação dos professores na educação básica e a formação de dirigentes, gestores e trabalhadores em educação básica por todo o País.

O Pró-Licenciatura, segundo Melo (2009), é desenvolvido em parceria com as IES públicas, comunitárias ou confessionais, e é destinado à formação de professores em exercício nos anos finais do Ensino Fundamental ou Ensino Médio dos sistemas públicos de ensino que não tenham o curso superior mínimo exigido para o exercício da sua profissão. Ainda, de acordo com a autora, é importante enfatizar que a ampliação e o fortalecimento das licenciaturas nas IES públicas tem sido uma das estratégias de democratização defendidas na última década. O Ministério da Educação argumenta a necessidade de reduzir o déficit de professores da educação básica e de melhorar suas qualificações.

Segundo Melo (2009) o Programa de Expansão das IFES, além de expandir, pretendia interiorizar as universidades federais, primeiramente concentradas em capitais, e trazer desenvolvimento para os municípios do interior dos Estados do Brasil.

Sobre o aumento na atuação do setor público, especificamente na educação superior, o REUNI é reconhecido como o principal projeto governamental (BRASIL, 2007). Na realidade, o REUNI é o *Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais* em vigor, através do Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007. Segundo o documento, sua missão é a elevação gradual da taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais para noventa por cento. Além disso, almeja dobrar o número de estudantes nas Instituições Federais de Ensino Superior. O Programa REUNI será tratado no próximo capítulo, a partir da análise da sua proposta e sua efetivação nas universidades ao aderirem ao programa.

2.1.3 Percepções da democratização.

O debate sobre expansão e democratização da Educação Superior envolve aspectos políticos e ideológicos, comportando uma série de tendências. Dessa forma, conhecer os sentidos e concepções atribuídas á democratização nas políticas educacionais foi de fundamental importância para a consecução deste estudo.

Neste capítulo, apontamos algumas questões que envolvem o debate sobre a democratização da Educação Superior, apresentando um breve histórico sobre o tema. Em seguida, são comentadas algumas perspectivas de análise conceituais de democratização, como também aspectos gerais nesse discurso conceitual. Na última seção, são elencados alguns dados atuais que confirmam a necessidade das políticas para a educação a fim de concretizar na Educação Superior a democratização.

O conceito de democratização comporta sentidos que expressam diferentes orientações políticas e ideológicas, e traz em si um projeto de sociedade de diferentes interesses, ou seja, os sentidos atribuídos à democratização são diferentes e peculiares para cada sujeito e grupos sociais. Esses sentidos são produzidos em decorrência ideológica dos sujeitos e grupos em questão, da forma como compreendem a realidade política e social onde estão inseridos.

Muitas políticas têm sido adotadas no sentido de expandir o acesso à Educação Superior. Nesse cenário, o ensino superior forma-se como uma área de questões e debates sobre a necessidade de efetivar ações políticas visando democratizar e incluir a população nesses espaços educacionais específicos.

O conceito de democratização do acesso ao ensino superior é complexo, sendo possível a existência de várias visões diferenciadas sobre o assunto. O debate sobre a ampliação e democracia no acesso à Educação Superior estabelece primeiramente a exposição dos vários aspectos envolvidos na questão, tendo em vista ser este um campo no qual diferentes posições disputam hegemonia. Apresentamos, então, diferenças entre determinados conceitos e posições que existem para este assunto.

Segundo Nogueira (2008) a discussão sobre o conceito de democratização é ampla e pode ser dividida em visões distintas. Uma primeira visão associa a democratização do acesso ao ensino superior a uma simples expansão de vagas, dessa forma, os conceitos de ampliação e democratização são entendidos como sinônimos; se existem mais pessoas com acesso, ocorre democratização. A ampliação do acesso à Educação Superior pode ser compreendida

conceitualmente como a criação de novas vagas, tanto no âmbito do setor privado quanto no setor público.

De acordo com Franco (1985) esse primeiro conceito tem como base o princípio liberal da universalidade pelo qual todos os níveis educacionais, até mesmo o superior, permaneceriam disponíveis para todos, quando o tema democratização passa a ser incorporado na agenda governamental.

Na segunda perspectiva considera que para existir democratização, é necessário que além de um acréscimo de vagas, as camadas sociais não privilegiadas possam ingressar na universidade. Nogueira (2008), por sua vez, considera que a democratização do acesso à educação superior não é reduzida na simples expansão, requer que as camadas sociais desprivilegiadas possam ingressar no ensino superior. Se os menos ricos ingressam mais na universidade, então se pode falar em democratização.

Uma terceira perspectiva considera que a democratização requer, não apenas que as camadas sociais menos favorecidas economicamente tenham acesso à universidade, mas também devem considerar questões raciais (Nogueira, 2008). Um complemento para essa última análise considera que a democratização do acesso à educação superior não é uma mera ampliação das vagas, partindo do princípio de que a democratização requer que camadas sociais mais desfavorecidas obtenham acesso à universidade. A democratização não se refere apenas a níveis sociais. O acesso à universidade democratiza-se quando aumenta o acesso das camadas desfavorecidas e também ao ingressarem indígenas, pardos e negros. (NOGUEIRA, 2008).

Segundo dados do IBGE, iniciais ao período do Programa Reuni (2007), a exclusão na educação superior apresentava uma característica racial relevante, uma vez que da totalidade da população branca entre 18 a 24 anos (ou mais) entre estudantes, 56% frequentavam o ensino superior, ao tempo em que somente 22% de negros e pardos estudavam nesse nível de ensino. A exclusão de negros e pardos nesse nível de ensino demonstra que a educação superior é parte da realidade do país, refletindo aspectos culturais e históricos, como a discriminação racial, reflexo social da nação. (IBGE/PNAD, 2007).

De um modo geral, a expansão é tida como elemento essencial à formação de representações que contribuam para o desenvolvimento do Brasil, não importando, necessariamente, o espaço em que essa formação ocorrerá nas instituições de ensino superior, se no âmbito do setor educacional público ou privado.

Para Melo (2009) a democratização do acesso à educação superior pode ser direcionada em dois conceitos: sinônimo de ampliação da oferta ou expansão vinculada a estruturas para diversificação e seleção do ingresso, juízo que possui diversos desdobramentos.

Para Nogueira (2008), todavia, existe a divisão de convicções para qual a melhor adequação e escolha de uma ou outra esfera administrativa (pública ou privada) como vetor de crescimento do sistema de ensino superior. Assim, existem aqueles que argumentam a favor de uma ampliação de vagas sustentadas nas instituições públicas e outros nas instituições privadas.

Ainda, segundo este autor, dentre os que defendem a expansão via setor público, alguns dos principais argumentos utilizados são: as instituições de ensino superior públicas funcionam como uma lógica de Estado, e não de mercado; oferecem um ensino de melhor qualidade; desenvolvem atividades fundamentais à formação de seus estudantes e ao desenvolvimento do País, tais como pesquisa e extensão. NOGUEIRA (2008).

Ristoff (2008) ao analisar o cenário do ensino superior brasileiro, apontou para alguns princípios a serem considerados no estabelecimento de políticas de expansão. Dentre eles, o autor destaca a expansão das vagas no ensino superior público, permitindo a inclusão do contingente dos excluídos, manutenção e melhoria dos padrões de qualidade e a ampliação significativa do financiamento público.

Nesse mesmo sentido, Mancebo (2008) defende que, para que haja uma efetiva democratização do acesso e condições de permanência, essa expansão deve ser demandada na educação superior pública e gratuita, o que provoca a afirmação que os recursos dos Estados para manutenção desse nível de ensino devam ser ampliados para contemplar a expansão e interiorização.

A expansão da educação superior, na discussão público/privado e buscando verificar como o crescimento do acesso pode ser compreendido como democratização da educação superior transforma as IES públicas nas únicas alternativas viáveis para a democratização e concluem que a privatização da educação superior indica que a democratização não está sendo implantada em decorrência da forma como os recursos públicos vêm sendo disponibilizados.

Segundo Nogueira (2008) dentre os autores que defendem a expansão via setor privado, alguns dos argumentos apontados são: o governo deve priorizar a educação básica porque os retornos são maiores; os investimentos, em ensino superior, são mais altos e, em geral, quem frequenta esse nível de ensino são pessoas com maior poder aquisitivo; a

iniciativa privada seria mais eficiente na utilização dos recursos, com um custo menor que o setor público.

Essas são divergências acerca do que vem a ser democratização do acesso à Educação Superior e dos meios adequados para obtê-la. Segundo Ristoff (2008) democratizar significa criar oportunidades para que os milhares de jovens de classe baixa, pobres, filhos das classes trabalhadoras e alunos das escolas públicas obtenham acesso à educação superior. Não basta mais expandir o setor privado, pois as vagas continuarão ociosas; e não basta aumentar as vagas no setor público, pois elas apenas facilitarão o acesso e a transferência dos mais abastados.

Nesse sentido, políticas públicas dirigidas a um melhor aproveitamento da infraestrutura já instalada podem ser vistas como uma forma pouco custosa de democratizar o acesso. Isto é, pode-se ocupar a infraestrutura ociosa no período noturno nos *campi* públicos com cursos de graduação, o que constitui a oportunidade para proporcionar educação superior gratuita para alunos impossibilitados de frequentar cursos diurnos ou integrais devido ao mercado de trabalho.

O oferecimento, ainda inexpressivo, da educação superior pública de cursos noturnos é obstáculo para os estudantes trabalhadores egressos da educação básica, e abre precedente às instituições particulares, que são campeãs nessa modalidade, pois representa, para elas, a possibilidade para ampliação de lucros. Deve-se considerar que a oferta de vagas no turno noturno é um poderoso instrumento de inclusão social no ensino público brasileiro (ARAÚJO et al., 2004, p.176).

As políticas de educação superior no Brasil, especialmente a partir dos anos 90, enfatizam a necessidade de ampliar o acesso dos jovens a esse nível de ensino, por causa do elevado contingente excluído do acesso para a universidade. Uma das formas de ampliar esse acesso, preconizadas por essas políticas, refere-se ao oferecimento de cursos de graduação noturnos (BITTAR *et al.*, 2008).

Em consonância com isso, as instituições públicas tiveram no PNE (BRASIL, 2001), um destaque especial quando se refere à pesquisa e à pós-graduação, além da previsão na expansão de vagas para absorver um maior contingente de pessoas carentes e aquelas que só poderiam estudar no período noturno, como grande parte dos trabalhadores da iniciativa privada:

[...] reforço e ampliação do papel das universidades públicas, especialmente das federais, na oferta de maior número de vagas para cursos de graduação, sobretudo no período noturno, na formação de quadros profissionais, científicos e culturais, na investigação e pesquisa acadêmica, na busca de soluções para os problemas da sociedade brasileira e no desenvolvimento científico e tecnológico do País.

Ressalte-se a importância da ampliação de vagas para o período noturno, ponderando que as universidades, sobretudo as federais, possuem espaço e estrutura para esse fim, destacando a necessidade de garantir o acesso a laboratórios, bibliotecas e demais locais e recursos que garantam ao aluno-trabalhador o ensino de qualidade a que têm direito, nas mesmas condições de que dispõem os estudantes do período diurno, através dos turnos contínuos dos servidores das instituições, cobrindo um período de funcionamento institucional maior. É obrigatório que se criem cursos de graduação nos mesmos padrões de qualidade nos cursos já ofertados para o período diurno. Em seu artigo 47, a LDB, no parágrafo quarto, garante a previsão orçamentária para que as instituições públicas ofereçam cursos no período noturno.

Outra tendência relevante recente para democratização do acesso e da permanência de estudantes trata da interiorização das universidades públicas. Novas universidades federais foram criadas no interior dos estados brasileiros e novos *campi* se espalham em municípios distantes das capitais. Relacionado com isso, há que se reestruturar o modelo de universidade pública no Brasil, de forma que garanta o acesso para as camadas sociais mais necessitadas entre os alunos. (MELO, 2009).

A democratização do acesso ao ensino superior implica a garantia que aqueles que possuem interesse e capacidade possam ingressar nesse nível de ensino, independente da sua condição socioeconômica. Este, além de um imperativo de justiça social, necessita um investimento social.

Enquanto a idéia de ampliação do acesso à educação superior for relacionada com a criação de novas vagas, seja no setor público, privado, ou ambos, a noção de democratização pode limitar-se a apenas isso, ou ir além. A ideia de democratização pode contemplar um público que terá acesso às novas vagas criadas, incluindo camadas sociais menos favorecidas ou grupos raciais até então com ingresso limitado nas universidades.

Uma tendência atual defende que a democratização do acesso leva em consideração as desigualdades sociais, econômicas, raciais e regionais. A concepção, apenas meritocracia

liberal³, é modificada com o viés democrático. O nível superior apenas reflete a desigualdade existente na educação básica. Esta ideia, além da expansão da oferta de vagas, busca a utilização das estruturas de inclusão das minorias sociais nas universidades e diversamente do que seria uma perspectiva liberal, não considera apenas o mérito acadêmico. (GOMES, 2001).

Entrar para a universidade, sobretudo para uma universidade pública, não se traduz a uma questão de mérito, é uma questão de direito. O fato de termos um maior acesso à universidade de alunos negros, pobres e oriundos de escola pública não quer dizer que teremos uma universidade de baixa qualidade e alunos com menor mérito, porque o mérito é uma construção social e acadêmica.

No Brasil, o acesso à Educação Superior é ainda condicionado por questões socioeconômicas. Em razão de haver uma correlação entre a cor e a renda no país, percebe-se que esta supressão se repete na formação étnico-racial vista na educação superior. “Poucos são os jovens que, oriundos de famílias com baixa renda e/ou com pais de baixa escolaridade, logram ingressar em um curso superior público ou privado” (SAMPAIO; LIMONGI; TORRES, 2001).

No conjunto das universidades públicas, o cenário de desigualdade ainda é também acentuado. Com melhor qualidade nos cursos de graduação e pós-graduação, o acesso ao sistema público, se compararmos à demanda, ainda é muito restrito, bem como concentrado em jovens pertencentes às faixas de renda mais altas. Entretanto, a probabilidade de alunos desamparados socialmente conseguirem ingressar em cursos considerados como de alto prestígio social ocorre em instituições públicas. Segundo Sampaio, Limongi e Torres (2001, p. 34):

O perfil dos estudantes das universidades públicas, em seu conjunto de cursos, ainda apresenta um perfil mais clássico, que corresponde, em grande medida, à imagem tradicional dos estudantes universitários. Eles são em sua maioria homens, mais jovens e solteiros. Perfil oposto apresenta os formandos das faculdades e escolas privadas: grande proporção de mulheres, de indivíduos com mais de 25 anos e de pessoas casadas.

Assim, sobressai-se a necessidade de pensar estratégias para modificar o cenário de desigualdades apontadas, como, por exemplo, a expansão e descentralização da oferta de

³ Meritocracia é um princípio filosófico que propõe que a mobilidade social dos indivíduos seja baseada nos talentos e qualificações que eles possuem e no quão apropriados esses talentos e qualificações são para uma determinada ocupação.

vagas públicas, com a interiorização e a diversificação dos processos seletivos via ENEM, incluindo mecanismos que tornem a seleção mais igualitária ou menos discriminatória.

Na questão da permanência no ensino superior, em relação às políticas de expansão e democratização do acesso, se faz necessário que essas políticas adotem estratégias que possam primar pela qualidade da formação dos alunos deste nível de ensino e a sua continuidade até o final do curso. Assim, o acesso foi facilitado com os programas do governo, mas não bastam políticas públicas que garantam apenas o acesso, se não existir empenhos públicos que assegurem a permanência desse alunado no Ensino Superior.

Nesse sentido, Dias Sobrinho (2003), esclarece que a democratização da educação superior não está limitada na ampliação de oportunidades para o acesso e criação de mais vagas. Além da expansão das matrículas e da inclusão social de pessoas desassistidas em razão de suas condições econômicas e outros fatores, são imprescindíveis que lhes sejam assegurados também os meios de permanência sustentável, as condições adequadas para realizarem com boa qualidade os estudos. Assim, acesso e permanência precisam ser considerados com o mesmo peso de importância. Ainda, de acordo com o autor, o principal obstáculo para a “democratização” e expansão da educação superior é a vulnerabilidade de grande parte da população brasileira.

O sistema necessita de uma urgente expansão de suas matrículas, associada às políticas que promovam a democratização de seu acesso, propiciando a inclusão de grupos sociais que historicamente têm permanecido à sua margem. Sem dúvida, necessita de um novo pacto acadêmico que possibilite recuperar a dimensão estratégica da educação no processo de modernização e democratização do país, para recuperar a sua dimensão enquanto bem público.

Espera-se que a expansão não agregue apenas mais alunos, mas que se possa perceber uma maior independência entre as suas origens sociais e o desempenho acadêmico, escolha de sua carreira e a permanência nos cursos, o que concorreria para promover uma real democratização do ensino superior. Em outras palavras, uma meta democrática de ensino não apenas na perspectiva quantitativa, mas levando em conta também a qualidade acadêmica.

Os recursos para promover a democratização são diversos, podendo ser via setor público ou privado. Criar novas instituições públicas, interiorizar as Instituições de Ensino Superior, expandir as vagas, tanto diurnas quanto noturnas, é a alternativa para a democratização. Para que ocorra a democratização são necessárias ações que afirmem os

direitos dos excluídos, assegurando o acesso e permanência para toda a comunidade estudantil.

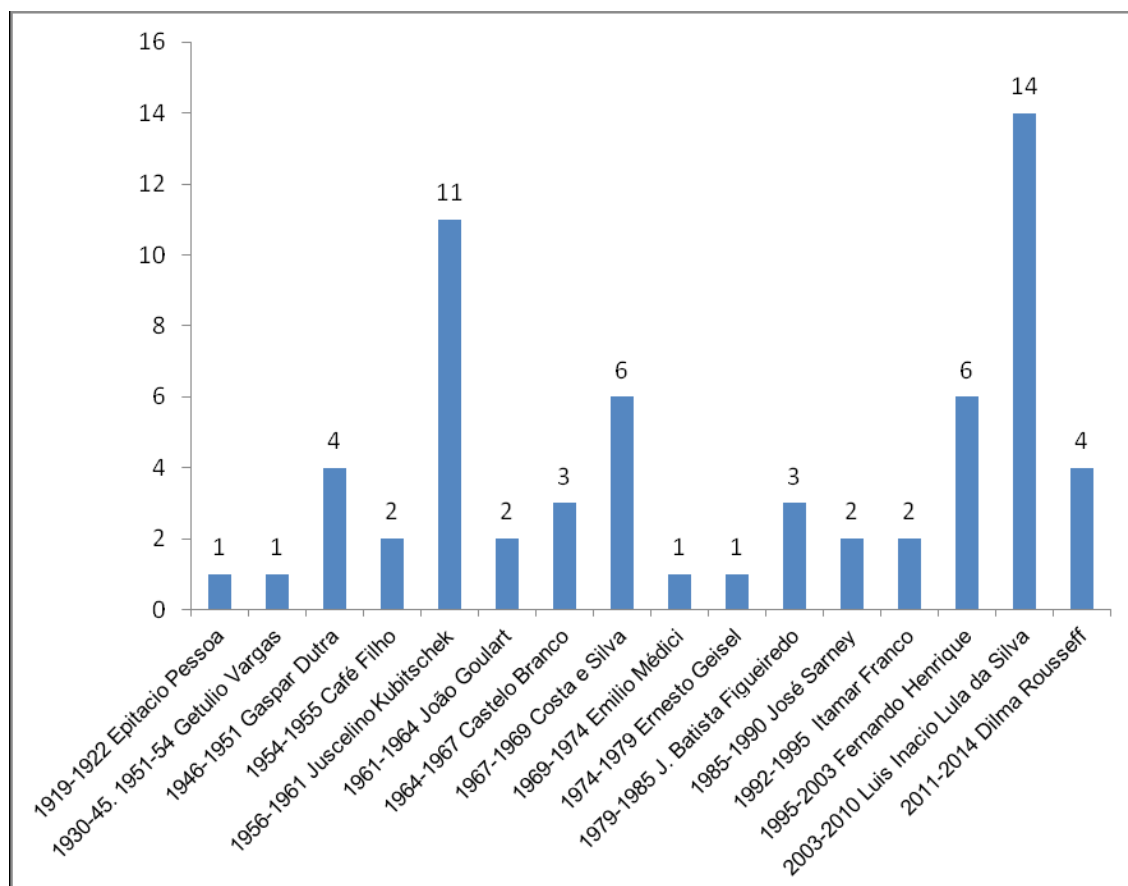
A educação tem função determinante na sociedade. Porém, o papel a ela destinado pelos organismos internacionais é incorporado aos interesses do mercado. O conceito de democratização é compreendido por Chauí (2003, p.12) sob a seguinte perspectiva: “É pela destinação do fundo público aos direitos sociais que se mede a democratização do Estado e, com ela, a democratização da universidade”.

A autora refere-se à diferenciação entre a democratização da educação superior e a massificação como sendo uma das alternativas de ampliar mudanças nas universidades públicas, uma vez que a expansão de vagas, por si só, não garante a democratização das instituições mencionadas. Discute, também, aspectos que determinam uma mudança para democratizar esse nível de educação, dentre os quais destaca a importância de “Colocar-se claramente contra a exclusão como forma da relação social definida pelo neoliberalismo e pela globalização: tomar a educação superior como um direito do cidadão” (CHAUÍ, 2003, p.12). Esse ponto correlaciona-se com a defesa dos movimentos sociais na luta pela garantia de seus direitos, dentro das condições atuais do desenvolvimento econômico. O simples aumento de vagas apenas contribui para a divisão social a partir dos paradigmas de centro e periferia.

Do ponto de vista quantitativo relacionado à percepção de Democratização, 18 instituições foram criadas nos últimos anos, com influência direta ou indireta do Programa REUNI, a saber: Universidade Federal do ABC (UFABC); Universidade Federal de Ciências da Saúde de PA (FUFCSA); Universidade Federal de Alfenas (UNIFAL); Universidade Federal do Triângulo Mineiro (UFTM); Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri (UFVJM); Universidade Federal Rural do Semiárido (UFERSA); Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR); Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD); Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB); Universidade Federal do Tocantins (UFT); Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA); Universidade Federal do Vale do São Francisco (UNIVASF); Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA); Universidade Federal da Integração Luso-Afro-Brasileira (UNILAB); Universidade Federal do Cariri (UFCA); Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará (UNIFESSPA); Universidade Federal do Oeste da Bahia (UFOB); Universidade Federal do Sul da Bahia (UFESBA). Neste sentido, o fluxo migratório obrigatório do interior para a

capital foi atenuado e maiores possibilidades de acesso foram criadas para diversos estudantes.

Figura 1 – Linha do Tempo da Criação das Universidades Federais



Fonte: Sesu/MEC.

No entanto, o sentido de democratização aqui entendido compreende as concepções de Mancebo (2008) e de Ristoff (2008), que afirmam que a democratização do acesso ao ensino superior envolve, além da expansão da oferta de vagas, mecanismos de inclusão de minorias sociais na Educação Superior. Essas noções remetem ao entendimento de que, dentre as condições iniciais para a democratização da educação superior, surge o seu acesso universal. No entanto, não basta oferecer vagas para todos, se fazendo necessário também garantir as condições de permanência dos alunos nas universidades, para o desenvolvimento acadêmico desses discentes. A democratização do acesso à Educação Superior é entendida como a probabilidade de incrementar o acesso de alunos de classes sociais menos favorecidas e de garantir a inclusão e a permanência de membros de todas as classes e grupos sociais, sendo orientado na perspectiva da discussão das políticas de expansão e de democratização da Educação Superior.

É possível visualizar que o sistema de ensino assumiu a tarefa de transmitir os valores herdados de classes, através de sistemas simbólicos, dentro dos quais as instituições de ensino se enquadravam e exerciam um poder estruturante na sociedade, dentro do sistema de classes.

No atual contexto das transformações da questão social, as desigualdades não se referem apenas à manifestação da pobreza, ou ao problema do trabalho e renda precária e ao desemprego, mas apontam, também, com relação ao reconhecimento de grupos sociais historicamente mantidos em situações de desvantagem social.

Desse modo, constata-se que, por trás das lutas de educação para todos, se situam as lutas por uma sociedade igualitária. Assim, as contingências postas pelo capitalismo contemporâneo à educação superior provocam conexões com as políticas afirmativas, bem como o contexto político e social.

2.2 O Papel das Ações Afirmativas

As ações afirmativas baseiam-se e encontram sua justificativa, em última análise, em uma situação de vulnerabilidade relativa a determinadas pessoas, grupos de pessoas ou territórios. Podem constituir vetores redistributivos, compensatórios ou corretivos, que operam como instrumentos de seletividade das políticas públicas e, por consequência, da alocação de recursos. Podem-se definir as ações afirmativas como sendo medidas especiais de proteção ou incentivo a grupos sociais ou indivíduos, com a finalidade de estimular sua ascensão na sociedade, de modo a equiparar os beneficiários com os demais. (PIOVESAN, 2004)

As ações afirmativas atuam, portanto, como direcionamento na outorga de operações estatais, traduzidas em alocação de empregos, promoções, contratos públicos, empréstimos comerciais e programas de admissão e permanência na educação superior.

Encontram-se situadas no marco de uma redefinição do Estado Social as questões referentes às políticas sociais, diante do quadro de desigualdade real que assola os diversos países, agravado pela globalização e o denominado neoliberalismo, bem como em face da denominada crise do Estado de providência.

No âmbito das políticas públicas, em um quadro de escassez de recursos e necessidade de alocação eficaz e racional dos mesmos, torna clara a importância das ações afirmativas na

redefinição das políticas públicas e na orientação do redirecionamento dos recursos reconhecidamente escassos.

Conforme Kabengele Munanga e Nilma Lino Gomes apontam na obra “O Negro no Brasil de Hoje”, o objetivo da ação afirmativa:

[...] é superar as desvantagens e desigualdades que atingem os grupos historicamente discriminados na sociedade brasileira e promover a igualdade entre os diferentes. Isso pode ser feito de maneiras diversas, como, por exemplo, bolsas de estudos; cursos de qualificação para membros dos grupos desfavorecidos; reserva de vagas – as chamadas cotas – nas universidades ou em certas áreas do mercado de trabalho que, segundo pesquisas e dados estatísticos, confirmam uma porcentagem mínima ou a total ausência de sujeitos pertencentes a grupos sociais e raciais com histórico de discriminação e exclusão; estímulo à construção de projetos sociais e educacionais voltados para a população que sofre um determinado tipo de exclusão e discriminação; estímulos fiscais a empresas que comprovem políticas internas para incorporação de negros, mulheres, portadores de necessidades especiais nos cargos de direção e chefia, dentre outros. (2006, p. 187).

A Constituição Federativa da República do Brasil de 1988 prescreve, expressamente, que o Estado Democrático de Direito tem como fundamento a dignidade da pessoa humana, em seu art. 1º, inciso III. A dignidade da pessoa humana, conjuntamente com a cidadania, constitui fundamento do Estado brasileiro, conforme preceitua o art. 3º, e tal dispositivo atua como imperativo para construção de uma sociedade livre, justa e solidária, bem como determina ações positivas do Estado na erradicação da pobreza e na promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

O princípio da dignidade da pessoa humana encerra uma dupla função, protege os indivíduos contra atos arbitrários do próprio Estado e dos particulares, e garante o tratamento igualitário de todos os homens.

Nesse sentido, Carmem Lúcia Antunes Rocha considera que “a ação afirmativa é, então, uma forma jurídica para se superar o isolamento ou a diminuição social a que se acham sujeitas às minorias” (ROCHA, 1996, p.286). Assim, as ações afirmativas inserem-se no âmbito inclusivo e positivo do princípio da dignidade humana.

O princípio constitucional da igualdade deve mostrar-se sensível às desigualdades presentes na realidade social, portanto, quanto mais se sedimenta a discriminação contra grupos vulneráveis, tanto mais se justifica o tratamento diferenciado, em favor de seus membros, tendo em vista à integração igualitária de todos na sociedade.

2.2.1 Ações afirmativas e cotas no Brasil

Na modalidade políticas de cotas para acesso ao ensino superior ou a cargos, empregos e funções públicas, por exemplo, as ações afirmativas parecem efetivamente contribuir para com a compensação das desvantagens que assolam os diversos grupos vulneráveis, como por exemplo, os afrodescendentes ou os portadores de necessidades especiais.

Segundo Piovesan (2005): “a discriminação ocorre quando somos tratados iguais em situações diferentes e como diferentes em situações iguais”. É necessário, portanto, políticas compensatórias que assegurem a igualdade enquanto processo. Assim sendo, é necessária à criação de estratégias promocionais capazes de estimular a inserção e inclusão de grupos socialmente vulneráveis nos espaços sociais. Através das ações afirmativas como instrumento de inclusão social, não somente as políticas de acesso, mas também aquelas que visam à garantia da permanência.

As primeiras iniciativas de ações afirmativas ligadas à questão da educação superior, que surgiram no Brasil, foram a partir de 1992, promovidas por Organizações Não-Governamentais (ONGs), por meio de oferecimento de cursos pré-vestibulares em regiões periféricas das grandes metrópoles brasileiras.

O critério mais utilizado para reconhecer os sujeitos de direito da ação afirmativa é a declaração pessoal. Assim, o candidato, à política de inclusão, tem que se declarar pertencente aquele grupo específico (negros, indígenas, por exemplo) e afirmar que quer concorrer para as vagas destinadas àquela minoria.

À medida que surgem diferentes âmbitos de concorrência entre candidatos cotistas e não cotistas, reservando um percentual do total de vagas para os primeiros, verifica-se a melhora na igualdade de oportunidades destes, que, subtraídos da ampla concorrência, disputarão aquele percentual de vagas apenas com os demais concorrentes cotistas que, presumivelmente, sofrem da mesma vulnerabilidade. Concretiza-se aqui, portanto, o comando de tratamento diferenciado, tratando-se desigualmente os desiguais, através da observância da teoria das situações diferenciadas.

A melhora na igualdade de oportunidades verifica-se quase instantaneamente, haja vista os sistemas de cotas incidirem sobre objetos finitos, normalmente vagas ou cargos, o que permite a fixação do percentual de vagas a serem destinadas aos públicos-alvo.

A comparação entre diversas espécies ou modalidades de ações afirmativas sugere o acerto da hipótese segundo a qual os efeitos de tais políticas variam, dentre outros fatores, em função de suas próprias especificidades.

Com relação às políticas de cotas para acesso às universidades, estas parecem ser a única modalidade viável de ações com vistas a corrigir, em caráter emergencial, a situação de vulnerabilidade experimentada pelos afrodescendentes, no atual contexto brasileiro, verificado nas dificuldades enfrentadas quanto ao acesso à educação superior e, conseqüentemente, em sua sub-representação nos corpos discentes das instituições de ensino superior.

Seguindo com o sentido de conceituação e examinando os diversos autores envolvidos, a análise do Ministro do Supremo Tribunal Federal, Joaquim Barbosa Gomes torna-se relevante quando define:

As ações afirmativas como políticas públicas ou privadas voltadas à concretização do princípio constitucional da igualdade material e neutralização dos efeitos da discriminação racial, de gênero, de opção sexual, de idade, de origem e de compleição física (GOMES, 2003, p.21).

No tocante ao acesso à educação superior, reconhece-se que as classes sociais e grupos étnicos mais fragilizados, ao receberem incentivos capazes de promovê-los e inseri-los nesse nível de ensino, fortalecem o sentido que a educação é, sem sombra de dúvida, um dos melhores mecanismos de ascensão social e a ampliação das oportunidades educacionais configura um fator indispensável para a redução das desigualdades.

A concepção material do princípio da igualdade corresponde ao que se entende por Estado Social, pois cabe a este tanto garantir os direitos do cidadão quanto criar mecanismos para efetivação e exercício, na maior plenitude possível, de tais direitos. É nessa perspectiva, declara Gomes (2003), que se percebe o comportamento do Estado ao pesar às desigualdades econômicas e sociais e, a partir disso, busca elaborar experimentos capazes de promover justiça social. Joaquim Barbosa Gomes afirma:

Assim, nessa nova postura o Estado abandona sua tradicional posição de neutralidade e de mero espectador dos embates que se travam no campo da convivência entre os homens e passa a atuar ativamente na busca da concretização da igualdade positivada nos textos constitucionais (2003, p.21).

Este viés social do Estado concretiza o fundamento capaz de conferir validade legítima e legal às ações afirmativas na educação superior e a fomentar políticas eficazes na maneira de democratizar o acesso. A Constituição em seus dispositivos deixa clara sua intenção de promover igualdade que vai além do mérito formal.

Nesse sentido, o estudo a respeito do sistema de cotas na Universidade Federal da Bahia realizado pelos professores Delcele Mascarenhas Queiroz e Jocélio Teles dos Santos revelou que a ampliação da participação dos negros (pretos e pardos) “deve ser creditada, seguramente, à política de cotas”. (QUEIROZ; SANTOS, 2007, p.121).

Em suma, somente os sistemas de cotas podem corrigir parcialmente, em curto prazo, a igualdade de oportunidades para o acesso ao ensino superior em relação aos afrodescendentes, comprometida por fatores históricos e socioeconômicos do Brasil.

Uma alteração qualitativa na educação básica da rede pública de ensino, visando promover a paridade de oportunidades, além de estar na dependência de vontade política do governo, de maciços investimentos orçamentários e de planejamento, levaria anos para surtir efeitos quanto aos indivíduos, isto é, para se chegar ao ponto de proporcionar uma maior igualdade de oportunidades. Provavelmente ficaria na dependência de outros fatores contingentes de ordem social e econômica.

Com efeito, mesmo a melhoria substancial na qualidade da educação básica pública poderia ser minimizada pelo êxodo escolar, muitas vezes provocado pela precariedade socioeconômica das famílias, que retiram as crianças da escola para contribuir com a renda familiar para o trabalho. Desta forma, não atingiria todo o contingente de pessoas afrodescendentes com educação básica anteriormente à instauração de tal padrão de excelência educacional.

Assim, para a solução emergencial da disparidade nas condições de acesso ao ensino superior, os sistemas de cotas constituem-se importantes instrumentos, embora se reconheça que são imprescindíveis as melhorias substanciais na educação básica para o adequado enfrentamento do problema a médio e longo prazos e para sua correção estrutural.

Essa observação permite perceber uma das características dos sistemas de cotas para acesso à educação superior: direciona medida emergencial que visa restabelecer artificialmente, pelo instrumento das cotas, a igualdade de oportunidades comprometida por adversidades variadas, evitando desta forma uma condição de vulnerabilidade indicada pela escassez na participação dos afrodescendentes nos quadros acadêmicos.

Moura (2005) afirma que existe proporção de causa e efeito, pois as cotas permitirão a inclusão do afrodescendente nas universidades durante um determinado período. Assim, aquele indivíduo terá oportunidade para viver em uma sociedade mais homogênea, permitindo que, em um curto tempo, tenham a possibilidade de concluir um curso superior.

Por fim, revela-se que, podendo a educação ser concebida como condição favorecedora da igualdade de oportunidades, as cotas raciais, tendo por objeto a educação superior, pode ser concebida como instituto favorecedor da igualdade de oportunidades.

As ações afirmativas e o Reuni se encontram e se relacionam porque o Reuni fundamentou-se na idéia de democratizar o acesso e a permanência nas universidades federais. O MEC, por sua vez, também incluiu entre as pautas do Programa REUNI a promoção das Políticas afirmativas na educação superior. Para acessar os recursos federais disponibilizados pelo Reuni desde 2007, as universidades federais deveriam elaborar projetos de reestruturação neste sentido, suscitando mudanças estruturais no âmbito interno das Universidades, sendo esta adoção dos programas de ações afirmativas para acesso e permanência uma das importantes implicações geradas pelo Programa.

A constituição de um Estado democrático supõe a mobilização de mecanismos capazes de promover positivamente a igualdade. Dessa atuação do Estado é que nasceram as ações afirmativas. Políticas públicas como estes atos afirmativos são modos encontrados pelo Estado de corresponder às exigências de inclusão e cidadania plena dos grupos sociais minoritários e, assim, no país de hoje, podem ser apreciadas como parte de uma tendência política da transformação social.

Tal panorama foi sendo gradativamente modificado a partir da vigência da Constituição Federal de 1988, quando a legislação começa a se ocupar dos problemas sociais, com a proteção dos direitos coletivos e difusos.

2.3 Reuni na Democratização do ensino superior

Os desdobramentos pedagógicos e administrativos direcionados para a quantidade de ingressos, trabalhos realizados e a qualidade expressa em conceitos de avaliação, também são reflexos da diversidade popular na Universidade. Uma reflexão acerca da ampliação das oportunidades para a população ao investigar, instruir-se e contribuir para o desenvolvimento

social, oportunidades decorrentes do processo de valorização da pesquisa, do ensino e da extensão na Universidade pública. Considerando o princípio da indissociabilidade entre esses três eixos, analisaram-se as mudanças ocorridas por que passaram e ainda contempla os reflexos na gestão, que atualmente se configura em mais um suporte para o sucesso das políticas de ensino superior. Atender à demanda social de se abrir as portas da universidade para que mais cidadãos tenham o privilégio de experimentar conhecimentos diversos, implica no desenvolvimento de outras ações que lhe deem suporte e, por esse motivo, a gestão não pode ser desconsiderada. O REUNI incentiva as IFES a pensarem novas formas de gestão com foco em resultados que contribuam para a democratização do acesso popular aos cursos de graduação. Por isso, neste processo, as IFES, como organizações complexas de estruturas e relações plurais devem ter e conhecer sua missão e objetivos, sem os quais, o programa não cumpriria seu papel principal.

2.3.1 Ensino

O ponto de partida de qualquer discussão sobre o acesso à educação, valendo-se de preceitos constitucionais é que a educação é um direito. O cumprimento obrigatório desse direito limita-se à educação básica, porém não restringe eventual iniciativa dos setores públicos. Na educação superior, essas iniciativas se traduzem nos programas de acesso, na expansão de vagas e melhorias das instituições públicas como forma de torná-las acessíveis a todas as camadas sociais.

A ampliação do acesso e da permanência de jovens entre 18 e 24 anos no ensino superior é razão principal do apoio governamental aos planos de expansão das universidades públicas federais.

O baixo número de vagas nas IES públicas, a concentração geográfica das universidades que dificultava o acesso dos estudantes do interior e o elevado índice na evasão posicionavam o Brasil em uma colocação pouco positiva internacionalmente, quando considerados os índices educacionais. Como consequência, os autores Gomes e Moraes (2009, p.9) afirmam que:

Articulado ao discurso de democratização da educação superior pública, gratuita e de qualidade, um conjunto de políticas e programas é implementado e/ou reorientado, objetivando ampliar o acesso, sobretudo dos jovens e trabalhadores neste nível de ensino.

Esse conjunto de políticas compreende o REUNI, elaborado para ampliar o acesso dos jovens às universidades federais e popularizar o ensino superior brasileiro. Ou seja, a popularização do ensino superior possibilita que integrantes de todas as camadas sociais possam ingressar na universidade pública e concluir um curso superior. São enquadrados nesse conjunto os jovens de baixa renda, trabalhadores e de minorias étnicas e raciais.

Outro ponto primordial para o sucesso desse Programa é a redução da evasão, com elevação dos índices de permanência na universidade até a conclusão do curso. Inclusão, permanência e conclusão são os principais fatores avaliados no âmbito do ensino.

Mesmo com o apoio governamental ao plano expansionista, não foi possível ampliar plenamente o acesso da população à universidade. Por diversos fatores como, deficiências no ensino básico, dificuldade de acesso à universidade, pouco poder aquisitivo, muitos estudantes são desprovidos de oportunidades para concorrer com equidade a uma vaga na universidade pública e, principalmente, ao diploma de um curso superior. A meta do MEC para as IFES é que haja 18 alunos por professor nas instituições. A tabela abaixo reflete o cenário antes do Programa REUNI:

Tabela 2 - Relação de Alunos de Graduação das Ifes.

IFES	Relação Alunos de Graduação por Professor (RAP)
UFSC	21
UnB	18,72
UFMS	18,55
UFAM	17,15
UFMA	13,58
UFES	13,11
UFAL	13,09
UFBA	11,72

Fonte: Diretrizes Gerais do REUNI, MEC, julho de 2007.

O Decreto 7.485, de 18 de maio de 2011, dispõe sobre a constituição de banco de professor-equivalente das Universidades Federais vinculadas ao MEC e regulamenta a admissão de professor substituto. O banco de professor equivalente é uma forma de controle

da gestão de pessoal e a UFG não pode contratar mais docentes do que o que foi definido por esse indicador, principalmente docentes substitutos.

Já o cálculo do aluno equivalente é o principal indicador utilizado para fins de análise dos custos de manutenção das IFES, nas rubricas referentes ao Orçamento de Custeio e Capital (OCC). O cálculo deste indicador integra quatro⁴ indicadores parciais, referentes às atividades educacionais: a graduação, a pós-graduação *strictu sensu* em nível de Mestrado e Doutorado e a Residência médica (SESU/MEC, 2005).

Para elevação do percentual de jovens no ensino superior, também é importante se considerar os fatores econômicos envolvidos. Segundo a Síntese de Indicadores Sociais divulgadas pelo IBGE, as desigualdades no rendimento familiar *per capita* exercem grande influência na adequação idade/nível de ensino frequentado. (IBGE/PNAD, 2007).

Neste contexto, pode-se compreender melhor a relação entre pobreza e acesso à Universidade. Se o número de egressos do ensino médio, que são de baixa renda, é consideravelmente menor que os egressos de classe média e alta, certamente haverá um percentual muito pequeno de jovens que poderão ingressar na universidade. Os que não concluem o ensino médio na idade/série indicadas, poderão fazê-lo posteriormente, mas estarão fora das estatísticas educacionais que compreendem jovens de 18 a 24 anos.

O REUNI se propõe a alargar o quantitativo de jovens nas IFES e através deste processo, abranger os jovens das camadas mais pobres que teriam maiores dificuldades de ingressar na Universidade. Porém, a ação governamental deve vir como base da educação básica. Se a quantidade de jovens de baixa renda, em sua maioria, egressos de escolas públicas, que participam dos vestibulares é insignificante, a política pública adotada no ensino superior para essa população também produzirá resultados não muito significativos para a democratização do acesso. "Na verdade, uma análise da influência de fatores sociais e econômicos passou a ser uma imposição na maioria dos estudos sociológicos, qualquer que seja o comportamento estudado." (TUMIN, 1970, p.26).

Há indícios de que durante o período do REUNI existiu um maior ingresso dos candidatos provenientes de classes populares. Esse quadro ilustra basicamente duas situações: a probabilidade de estar havendo aumento do ingresso de candidatos oriundos de famílias de baixa renda, mesmo desconsiderando os índices de candidatos que não trabalham; e outra, pode se configurar em dados que reforçam o crescimento da demanda por assistência estudantil. (INEP, 2012).

⁴ A pós-graduação *latu sensu* não é considerada para esta finalidade.

Por fim, mas não menos importante, é o panorama do perfil racial dos candidatos aos cursos de graduação. A quantidade de estudantes que se declaram pretos e pardos, tanto inscritos quanto classificados, vem aumentando. Proporcionalmente, esse fato se deve ao aumento do número dessa população de inscritos e que, possivelmente, em sua maioria, pode ter sido desprivilegiada de um ensino básico com qualidade. (INEP, 2012).

As ações afirmativas são legitimadas com a Constituição de 1988. A educação superior sempre foi vista como um campo propício para eliminar, em longo prazo, as desigualdades sociais. A redução da pobreza não depende de mudança das concepções individuais, mas de medidas políticas destinadas a distribuir os recursos e rendimentos de forma mais uniforme para a sociedade.

Seguindo este sentido, as Diretrizes Gerais do Programa de Apoio aos Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais consideram que a ampliação de políticas de inclusão e de assistência estudantil é essencial para a igualdade de oportunidades para o estudante que apresenta, especialmente, condições socioeconômicas desfavoráveis.

Giddens (2004) entende que exclusão social são as formas pelas quais os indivíduos podem ser afastados do pleno envolvimento na sociedade. E é por esse motivo que as ações de inclusão e assistência promovem a efetiva igualdade de oportunidades e estão diretamente associadas à democratização do acesso e permanência na universidade, compreendidas como partes integrantes de um projeto de nação.

Diante dos crescentes debates sobre inclusão social e racial, através de políticas de cotas ou não, é notável que as ações afirmativas venham ganhando cada vez mais espaço no cenário nacional, especialmente nas universidades públicas. Com a implementação do REUNI, se busca a real democratização do acesso ao ensino superior, assegurando oportunidades a pessoas oriundas de escolas públicas, minorias étnicas e das classes C, D e E. (MUNANGA; GOMES, 2006).

Sobre os grupos sociais mais desfavorecidos pelas desigualdades raciais e econômicas e a precisão do surgimento de políticas voltadas para educação, ações afirmativas e legislações específicas, para tornar o ensino superior mais equitativo e acessível à população, ratificamos que a justificativa maior para a implantação de ações afirmativas está no fato de as desigualdades sociais se ampliarem nitidamente no momento da seleção, para entrada na universidade dos alunos que tiveram garantidos seu direito a um ensino de qualidade ou que, historicamente sofreram alguma forma de exclusão social, como negros e índios.

O REUNI, por si só, não garante acesso dos grupos sociais mais desfavorecidos ao ensino superior. Todavia foi resultante de várias medidas do governo, somadas à ampliação do financiamento das IFES com o Programa de Reestruturação e Expansão. Neste sentido, é salutar que a universidade atenda às demandas de segmentos específicos da sociedade, criando mais oportunidades para grupos de indivíduos que, sem auxílio, teriam dificuldade para chegar a concluir um curso de graduação.

Relativo aos índices de evasão, determinados para cada curso, se uma turma iniciar com déficit de alunos, ao final do curso o custo será além do previsto, para uma turma pequena, além de impedir a entrada de alguém que realmente deseje se matricular no curso. A evolução das oportunidades de ingresso no ensino superior pode fazer com que muitos desistam de determinada carreira. A quantidade de IES privadas, popularização dos cursos à distância, oferta de bolsas pelo PROUNI, FIES podem estar contribuindo no sentido que muitos renunciem a vaga, propiciando daqui a alguns anos, uma universidade pública que atenda, majoritariamente, pessoas socialmente desfavorecidas ou com deficiências educacionais.

É importante refletir sobre as dificuldades do alunado no processo de aprendizagem de cada curso e, principalmente, dos alunos egressos de escolas públicas ou com dificuldades educacionais. Caso o alto número de reprovados e de evasão se mantenham, será sempre um retrabalho a publicação de editais para preenchimento de vagas ociosas.

Vale considerar que antes de qualquer expansão, e independente do quantitativo de recursos disponíveis para isto, a universidade deve estar atenta às causas da evasão. Sabe-se que os motivos que levam à evasão são múltiplos e, dentre eles, os mais recorrentes no ensino superior são: necessidade de iniciar atividades profissionais; incompatibilidade de horário com o trabalho; não disponibilidade de recursos financeiros para custear as demandas do curso; dificuldades de conciliar atividades de trabalho com o curso; distância entre a residência e a universidade; problemas de saúde (pessoal ou na família); gravidez; o curso não corresponde às expectativas do aluno ou o aluno prestou vestibular sem ter certeza de qual curso queria e as reprovações (ZICHIA, 2004).

Para diminuir a incidência da evasão por alguns desses motivos que se estabelecem em empecilhos para a expansão do ensino superior, o REUNI contemplou ações de assistência estudantil para ampliar a permanência dos estudantes até a conclusão do curso.

A evolução da RAP⁵ não apresentou alterações significativas, mas em contrapartida, o perfil dos alunos sinaliza alterações de classe econômica, cor e origem social. Neste caso, consideramos a influência da política de ação afirmativa e de suas atuações próprias de inclusão e integração. Um novo público está adentrando, composto por uma parcela da população que não adentraria se não lhes fossem oferecidas as novas oportunidades do plano de expansão.

Referente à permanência do alunado, o REUNI definiu como seu objetivo principal, além de ampliar o acesso ao ensino superior, garantir a permanência da população até a conclusão do curso escolhido. Embora o ensino superior no Brasil seja composto, em sua maioria, por estudantes oriundos de classe média, muitos deles não possuem capacidade financeira suficiente para custear o ensino superior, pois ainda que gratuito, demanda muitos recursos financeiros.

Os Programas de assistência estudantil tiveram metas estabelecidas para apoiar os novos ingressantes no ensino superior, assim como uma tentativa no arrefecimento dos índices de evasão. Os alunos que comprovem insuficiência de renda para permanecerem no curso de graduação podem receber um, ou mais benefícios, como alimentação, moradia e passagens para participação em eventos.

Segundo o Fórum Nacional de Pró-reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis (FONAPRACE, 2011) as classes C, D e E são potenciais para receber as políticas de assistência estudantil, e, atualmente, o público-alvo das políticas para o ensino superior. Conforme dados da tabela a seguir, observa-se que a média de estudantes das IFES que constituem as classes C, D e E continuam se mantendo estável:

Tabela 3 - Classes econômicas dos estudantes das Universidades Federais nos anos de 1996/97, 2003/4 e 2010.

Classe Econômica	Pesquisa 1996/7 (%)	Pesquisa 2003/4 (%)	Pesquisa 2010 (%)
A	12,6	15,6	15,3
B	43,1	41,5	41,1
C	30,5	30,9	33,6
D	10,5	11,1	9,6
E	3,3	0,8	0,5
C+D+E	44,3	42,8	43,7

Fonte: ANDIFES - FONAPRACE 2011

⁵ Relação de Alunos de Graduação por Professor (**RAP**). Foi pretendida a transformação da relação aluno/professor de 18 para 1 pelo Reuni.

O maior aumento é percebido na classe média, com redução das classes mais baixas. É importante considerar que nos últimos anos, grande parte da população saiu da linha da pobreza e passou a ocupar a classe média. Sob um panorama geral, o relatório de acompanhamento do REUNI, elaborado pela Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES, 2010), informa que diversas ações estão sendo desenvolvidas nas IFES brasileiras, no que se refere à moradia, alimentação, transporte, assistências à saúde, inclusão digital e projetos nas áreas de cultura e esporte.

A política de permanência, se bem aplicada, permite maximizar a capacidade dos alunos de se manterem na universidade e cumprirem suas funções estudantis. A partir de 2008, esses recursos serão inseridos diretamente no orçamento das IFES, exclusivamente para ações de assistência aos alunos. Entretanto, para se consolidar ações de permanência estudantil é importante que o orçamento para a assistência aos alunos cresça na mesma proporção, durante e após o REUNI.

Dentre as estratégias de melhoria do ensino, que contribuem com aumento dos índices de permanência e com a pesquisa científica está a mobilidade estudantil. A Promoção de ampla mobilidade estudantil e a circulação de estudantes entre cursos e programas de educação superior é uma ação importante do REUNI.

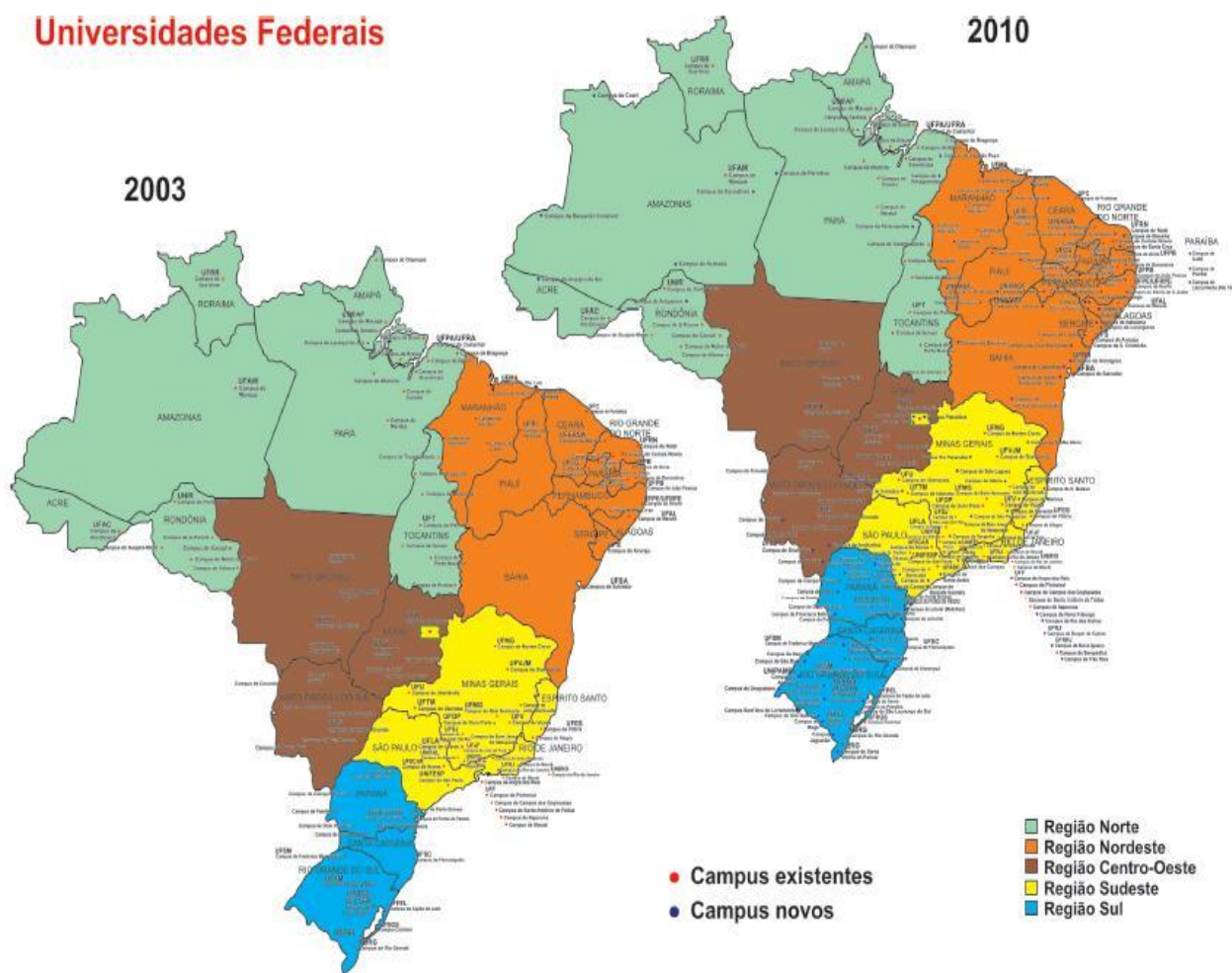
De modo geral, a mobilidade estudantil permite troca de experiências em que o acadêmico desenvolve o senso de responsabilidade e de inclusão social vivenciando as diversidades culturais. E, além do mais, a universidade auxilia no estreitamento de laços diplomáticos entre os países. O estudante que tem oportunidade de estudar em outra instituição diferente da de origem, com métodos, técnicas e culturas diversas da sua, poderá se sentir mais habituado com essa dinâmica e favorecer seu ingresso na pós-graduação, fomentando novas parcerias acadêmicas e profissionais para o desenvolvimento científico e tecnológico.

Outra grande marca do Reuni é a interiorização do ensino superior público. Atualmente, as Universidades Federais somam 321 Campi espalhados pelo país, com 275 municípios atendidos. (INEP, 2013).

O sistema federal de Educação Superior alcançou regiões antes não contempladas, induzindo, assim, o desenvolvimento local. É visível, portanto, que o Reuni mudou a configuração do mapa da Educação Superior pública e de qualidade no país, com significativo aumento da abrangência das Universidades Federais, que representam maiores oportunidades.

A implantação de Campi em cidades afastadas de grandes centros, com reflexos imediatos na economia destas regiões, para a formação e fixação de trabalhadores capacitados, leva automaticamente ao surgimento de novos polos de desenvolvimento econômico e cultural. São mudanças estruturais que estão transformando o Brasil.

Figura 2: Mapa das Universidades Federais – Campi



Fonte: Associação Nacional de Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes)

Ainda no que se refere à ampliação, antes mesmo do REUNI, foi iniciado o processo de interiorização das IFES. Mas em vários *campi* abertos (alguns de instituições já existentes e outros novos), o que se verifica é o acréscimo expressivo do número de estudantes matriculados nas IFES sem que tenha havido ampliação correspondente na estrutura física e no corpo docente e técnico-administrativo. A falta de sedes próprias deixa aproximadamente

13 mil alunos em unidades improvisadas (alugadas ou emprestadas), muitas vezes, sem laboratórios ou sem equipamentos ou até mesmo sem espaço para todos os alunos. (ANDIFES, 2012).

Em oito anos da gestão de Lula, foram criadas 14 universidades, 125 campi novos e criadas mais de 80 mil vagas, 70% de aumento em relação a 2003 (depois de J. Kubitschek, o ex-presidente Lula da Silva foi o que mais expandiu o acesso às IFES no Brasil).

Infelizmente, vários são os exemplos da interiorização pelo país que comprovam a operação do ‘milagre’ da multiplicação: a expansão foi feita na base do improvisado, seguindo mais o ritmo da política do que o da educação. (ANDIFES, 2012).

Por enquanto, o governo federal ostenta os números do acréscimo do ingresso nas universidades. As consequências da falta de planejamento podem aparecer no futuro. Uma delas está relacionada aos futuros formandos dos novos cursos: alguns com carência na formação, outros especializados em áreas para as quais não há demanda no mercado de trabalho. Outro problema poderá ser a continuidade do financiamento da expansão. O Reuni previu investimentos apenas até 2012. Depois disso, o orçamento poderá voltar a cair. (BRASIL, 2007).

Faria (2006), bem como Michelotto, Coelho e Zainko (2006), destacaram que o programa seguiu três formas para alcançar uma expansão com interiorização: criação de novas universidades, transformação de faculdades federais em universidades e a construção e consolidação de novos *campi*.

Para Secchi (2010) na fase de implantar entram em cena outros atores políticos não estatais, como fornecedores, prestadores de serviços, parceiros, bem como dos grupos de interesse e dos destinatários da ação pública. Os atores encarregados de liderar o processo de implantação devem ser capazes de compreender aspectos legais e técnicos existentes e os conflitos potenciais. Por isso, espera-se que aja de forma direta nas negociações, para conseguir coordenação entre os implementadores, assim como, a cooperação das partes envolvidas.

Na preocupação com as construções, tendo em vista a necessidade de disponibilizar locais adequados para as aulas, existiram enormes dificuldades de lidar com a questão da construção dos prédios e saber lidar com as empresas que ganharam as licitações e não cumpriam o que estava previsto no cronograma de execução, pois ocorreram muitas desistências e isso acabou comprometendo a entrega de muitas obras nos prazos previstos. Como consequência, foram necessárias empresas dispostas a seguirem os trâmites legais,

quanto a contratações no serviço público, abrindo-se novos editais para contratar novas empresas interessadas em continuar as obras. (ANDIFES, 2012).

Oliveira, Martins e Silveira (2012) afirmam que, na implantação, quesitos como a gestão da política, parcerias, entraves e obstáculos, devem ser analisados, visto que é exatamente nessa etapa que são conhecidos os limites e acertos da política pública. Essa preocupação de envolver diversos atores no processo de implementação de políticas públicas é uma visão contemporânea. Para Oliveira (2006) essa é uma visão popular, politicamente correta, pois busca incorporar as contribuições da população no planejamento e na formação de políticas públicas, uma vez que, nos dias atuais, a participação da sociedade civil mostra-se de fundamental importância na concretização de políticas governamentais, onde os beneficiários procuram monitorar e acompanhar todo o processo de implantação.

O fato é que a implantação foi um processo muito difícil, permeado de entraves, com as dificuldades de gerenciar os recursos, inclusive os recursos humanos, sobretudo os professores e funcionários que na maior parte do tempo mostraram-se em quantitativo abaixo do que era necessário.

Uma dificuldade para o acesso e à permanência na Educação Superior está na distância entre a localização de moradias e as IES. Existe a desigualdade entre as diferentes regiões, como também, a concentração de pessoas nas capitais, com maior facilidade que nos municípios do interior de cada unidade federativa. O território brasileiro é imenso, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE), com uma área de 8.514.876,599 km², é o quinto território mais extenso do Planeta. O Brasil é um pouco menor que todo o continente europeu, porém a Europa é formada por 48 países.

Assim, como também existem assimetrias regionais em relação ao desenvolvimento, existem disparidades gritantes com relação ao atendimento da educação superior nas distintas regiões do país. Existem municípios que estão localizados em regiões periféricas, interioranas, distantes de IFES. Para essa análise é fundamental lembrar que, segundo o Censo do IBGE de 2010, cerca de 42% da população brasileira mora na região Sudeste, 28% reside na Nordeste, 14% está na região Sul, outros 8% estão na região Norte e 7% na região Centro-Oeste, o que poderia gerar uma distribuição de recursos diferenciada nas regiões do país. (IBGE, 2010).

No Distrito Federal, 97% de suas instituições são de caráter privado. Verifica-se maior presença do setor privado nas regiões do país com maior renda per capita. Com estes índices podemos compreender o quadro de disparidade que existe entre as regiões brasileiras.

Percebemos o interesse mercantilista concretizado na instalação de unidades onde há níveis de maiores rentabilidade.

Observamos, entretanto, uma lenta reconfiguração do aspecto da desigualdade de localização, necessitamos de ações mais focadas para articular estratégias mais efetivas que garantam maior igualdade de acesso entre as regiões brasileiras.

2.3.2 Pesquisa

Apesar de não estar inserido nas metas estabelecidas pelo Programa REUNI, a produção do conhecimento na universidade pública através da pesquisa possui uma relevância bastante importante no cenário nacional e pode ser considerado um processo capital, senão indispensável, nas Universidades federais. Além do ensino na graduação, o ensino na pós-graduação, essencialmente subsidiado pela pesquisa, é outra atividade essencial da universidade, especialmente, pública.

A missão da universidade enquanto instituição social é produzir conhecimento e fazer com que ele se torne público e acessível. Esse é o senso comum no que diz respeito à função social universitária. Neste aspecto, a expansão no sistema de ensino superior e do próprio ensino superior, de modo geral, apresenta uma bagagem ainda maior de desafios para a pós-graduação nas instituições públicas. Entre as demandas principais estão o financiamento dos programas, o planejamento e sucesso na manutenção dos cursos de mestrado e doutorado com elevação do percentual de titulados e a consequente disseminação de novos pesquisadores em diversas regiões do país, vinculados ou não às instituições de ensino.

Nesse sentido, o desenvolvimento acelerado do produtivismo na cultura das instituições de ensino públicas, objetivando produção de conhecimentos novos, geralmente traduzidos em dados quantitativos, tem criado novas denominações para as IES. A extinção de um modelo único de instituição de ensino superior e a adequação de certas organizações em universidades fez surgir universidades de ensino ou escolas profissionais, o que Sguissard (2000) chama de definhamento do modelo de neo-humboldiano ou das Universidades de pesquisa.

Nesse cenário, a fuga de pesquisadores da América Latina ocorrida entre os anos de 1960 a 1980, período da ditadura militar no Brasil e em vários países da região, já não é um

fato atual e, cada vez menos provável que se repita, considerando que, com o REUNI, há fortes possibilidades da pesquisa se desconcentrar dos grandes centros, como sudeste e sul do país e permear o território nacional, em novas universidades e com novos laboratórios.

Com o REUNI favoreceu-se um processo da atração de pessoal qualificado para o país, muito importante especialmente nas regiões mais carentes e com potencial de desenvolver ciência e tecnologia que não eram estimuladas ao desenvolvimento, no surgimento de vagas para pesquisadores e docentes.

A pesquisa básica e aplicada nas universidades deve ser vista como um investimento e, assim, como a pesquisa tecnológica, exige apoio governamental (JACOB, 2005). Por esse motivo, embora o foco do REUNI seja a expansão da graduação, inevitavelmente haverá expansão das pesquisas no território brasileiro, comandadas pelas universidades federais. Considerando que a formação superior de qualidade passa pela experiência da pesquisa científica, de contestar um movimento de permanente constituição do pensamento.

Essa é a tendência da formação universitária, que proporciona uma formação crítica e investigativa, que tem como consequência, maior desenvolvimento de novas pesquisas. Esse resultado, assim como a elevação do número de pesquisas e aumento dos cursos de pós-graduação *stricto sensu*, são reflexos diretos do aumento da quantidade de docentes mestres e doutores.

2.3.3 Extensão

As universidades públicas brasileiras existem para atender às necessidades do país e de sua população. Distribuídas por todo o território nacional, em toda a sua existência sempre estiveram associadas ao desenvolvimento econômico, social, cultural e político da nação.

A fim de constituírem-se em espaços privilegiados para a produção, a acumulação e a disseminação de conhecimentos e para a formação e a capacitação de profissionais cidadãos qualificados, têm um grande potencial para a elaboração de políticas públicas, que tenham a cidadania e o cidadão como as suas principais referências na solução dos problemas do país.

As Instituições de Ensino Superior, por meio das Pró-Reitorias de Extensão, necessitam atuar para a democratização do conhecimento e, ao mesmo tempo, respeitar e

utilizar os saberes populares locais na construção de um novo e amplo conhecimento a ser desenvolvido, levando-se em conta as especificidades de cada comunidade em que atuam.

Apesar de não estar inserido nas metas estabelecidas pelo Programa REUNI, a Extensão é uma das funções sociais da Universidade, realizada por meio de um conjunto de ações dirigidas à sociedade, as quais devem estar indissociavelmente vinculadas ao Ensino e à Pesquisa. De forma sumária, abordamos o eixo Extensão, que completa o tripé da universidade. O aumento nas atividades de extensão pode ser diretamente relacionado com a elevação da titulação dos docentes. Com o aumento da produtividade em pesquisas científicas, as atividades de extensão podem se tornar um mecanismo de produção e disseminação do conhecimento.

Enfim, conforme defende Valêncio (1999, p.74), se o que confere sentido na Pesquisa e no Ensino Superior é a sua relação com o outro, a Extensão não pode ser entendida como um atributo autônomo em relação a ambos, mas uma decorrência da realização de ambos.

Portanto, a extensão completa o tripé que dá sentido à universidade e complementa a formação do aluno, constituindo o principal eixo de interação com a sociedade. Dentro deste contexto pudemos observar que, estimulada pela expansão, as IFES vêm se desenvolvendo e ampliando sua capacidade de interação com a sociedade. Esse processo gera maior visibilidade para os cursos de graduação e de pós-graduação, amplia a credibilidade frente à sociedade e amplia o reconhecimento social.

Como exemplo, a Ação Curricular em Comunidade e em Sociedade (ACCS) é uma forma de atividade de extensão híbrida, com a particularidade de estar inserida em grades curriculares nas universidades como disciplina. São atividades que devem privilegiar a interdisciplinaridade e a interação entre a Universidade e a comunidade, proporcionando aos estudantes a prática dos conhecimentos adquiridos em sala de aula.

Discute-se a Extensão Universitária como uma das alternativas para as Universidades enfrentarem suas crises e desafios, na medida em que possibilita o diálogo com a sociedade em seu entorno, promovendo a formação cidadã. É recomendável que estas propostas sejam estimuladas devido à expansão das instituições e o maior quantitativo estudantil.

Conclui-se que estas experiências contribuem para pensar uma Universidade atuante, dialogando com os interesses da comunidade, sem perder sua autonomia, formando profissionais responsáveis e cidadãos, agindo na construção de um conhecimento que possa colaborar na sociedade, uma vez que contemplam ações para a superação das desigualdades sociais, na luta pela emancipação social dos sujeitos participantes.

3 POLÍTICAS PÚBLICAS EM EDUCAÇÃO

Este capítulo enfoca as políticas públicas em educação, dando aos aspectos econômicos, ao conceito de políticas públicas em relação a esta área e, por fim, busca contextualizar e caracterizar o Programa REUNI.

3.1 Educação e Economia

A análise econômica na educação procura analisar as possíveis ligações entre as despesas que se faz na educação e os respectivos ganhos ou benefícios que ela provoca no crescimento e no desenvolvimento econômico.

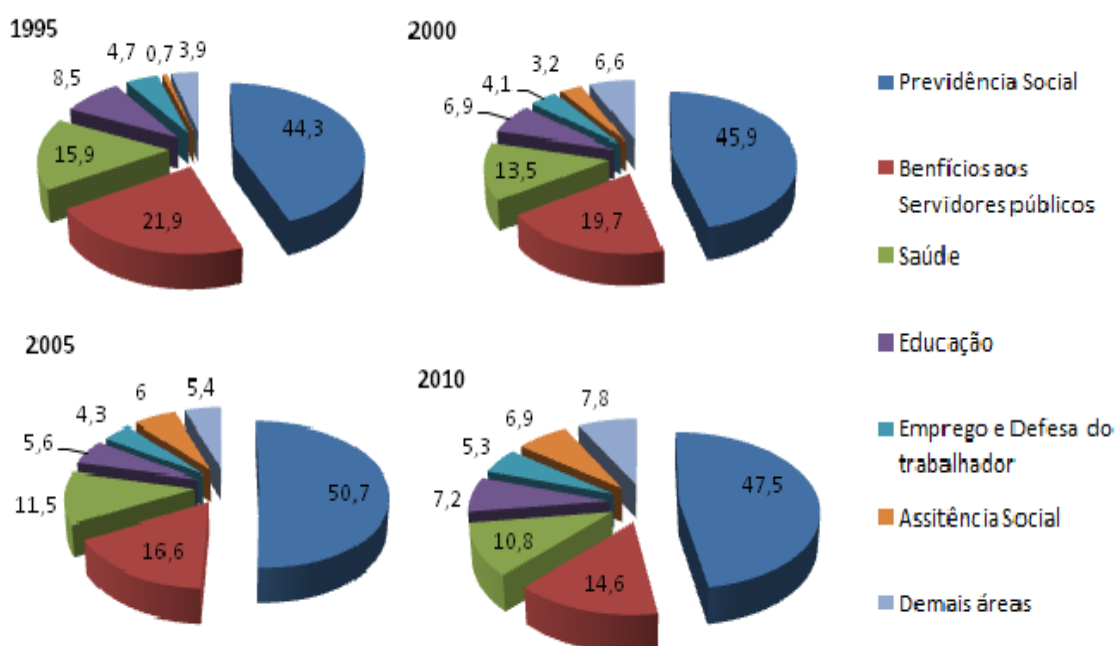
Segundo Gurgand (2005), no mundo dos negócios as empresas pagam melhor os trabalhadores que conseguem destaque, que possam lhe direcionar para uma maior produtividade. Este mecanismo pode ser explicado pela lei da oferta e da demanda: os trabalhadores mais eficientes se dirigem as empresas mais atrativas, que por sua vez tendem a oferecer melhor remuneração, e assim atraindo os profissionais mais produtivos.

Ao considerar a educação como um investimento rentável para a sociedade, precisa-se verificar que um incremento do nível de escolarização de um país provoca um aumento das riquezas produzidas. Esta hipótese é fundamentada na idéia de que o conhecimento ocupa um lugar tão importante quanto o capital físico (trabalhador) dentro do sistema produtivo. Quer dizer, em um determinado instante as possibilidades de produção são determinadas pelo estoque de capital acumulado. Isto sugere que a taxa do crescimento em nível escolar influencia a taxa de crescimento da economia.

Por outro lado, constata-se a existência de outra variante do papel educacional na economia, que a diferencia dos fatores de produção material. Ou seja, podemos pensar que dada certa tecnologia, a educação não determina o nível de produção, mas sim a capacidade transformadora, inovadora e adaptativa de indivíduos ou economias. Desta forma, esta concepção do papel econômico da educação é responsável pela mudança, ao mesmo tempo, da análise das políticas educativas e da demonstração do vínculo entre a educação e o crescimento econômico.

Segundo Porter (1989), é fundamental saber a razão pela qual alguns países se revelam mais competitivos ou a razão que faz alguns concorrentes internacionais optarem por alguns países em detrimento de outros. Encontrar respostas a essas questões é muito importante para as empresas que atuam em mercados cada vez mais competitivos e globais. Ainda segundo este autor, a capacitação educacional é um fator importante na competitividade entre grupos, empresas, estados e países.

Figura 3 - Gasto Social Federal em áreas de atuação, anos em %.



Fonte: SIAFI/SIDOR e Ipeadata. Elaboração: Disoc/IPEA

Sendo assim, a educação para Porter atua diretamente no estilo de vida de um país, pois para atingir uma prosperidade econômica a nível mundial é necessário pessoas capazes de pensar e analisar, qualidades estas adquiridas durante o processo de desenvolvimento pessoal, sendo fundamental para isto o tempo de estudo. Porter tenta explicar de que forma o fator econômico, político e institucional influencia uma nação e seus empreendimentos na concorrência internacional.

Para o autor, o principal objetivo econômico de um país é o de proporcionar a seu povo um nível de vida crescente e elevado. E isso não depende da competitividade, e sim da produtividade de exploração dos recursos nacionais, tais como a mão-de-obra e o capital.

3.1.1 Teoria do capital humano

Os economistas Gary Becker⁶ e Jacob Mincer criaram a teoria do capital humano que tinha entre outros objetivos dar respostas a perguntas como se os salários aumentassem de acordo com o nível escolar de cada indivíduo.

De acordo com essa teoria, toda formação teria um custo a mais, pois os estudantes deixando de trabalhar renunciariam a uma remuneração em prol da continuidade de seus estudos. Como exemplo, os custos para uma formação universitária não deveria ser calculado somente pelas despesas de material escolar, livros, transporte e remuneração dos professores. Deveria ser incluído o salário que o estudante deixou de ganhar se estivesse trabalhando. Esta teoria tentou especialmente verificar a demanda por instrução por parte dos indivíduos.

Os defensores desta teoria associam também a ideia que ao continuar os estudos os indivíduos acumulariam qualificações que as tornariam mais produtivas (surgindo o termo “capital humano”), bem como justificando um cálculo em que o resultado seria salários mais elevados.

De acordo com essa lógica, os candidatos com mais elevado nível de educação se tornariam mais produtivos e o patrão utilizaria deste parâmetro para definir o salário de cada trabalhador. Esta relação diretamente proporcional entre educação, produtividade e salário pode servir de estímulo para os indivíduos que almejam melhores remunerações, pois desta forma, eles optariam por estudar alguns anos a mais.

3.1.2 Educação para o desenvolvimento

Após a Segunda Guerra Mundial, a nova ordem econômica internacional diminuiu as barreiras de comércio, beneficiando a colaboração entre países e o estabelecimento de acordos de comércio. Essa nova disposição incrementou sobremaneira as trocas internacionais, ampliando as atividades organizacionais. A expansão do comércio mundial promoveu a internacionalização das empresas não só em termos de expansão de mercados, mas também da exportação de modelos de gestão, tecnologia e estruturas organizacionais. Esse contexto

⁶ Gary Stanley Becker estuda fenômenos sociais. Foi contemplado com o Prêmio Nobel de Economia em 1992.

indica a necessidade de uma melhor preparação para as gerações através de um sistema educacional de qualidade (Friedman, 2006).

Para Nakano (1994), há um descompasso existente entre os modelos tradicionais pautados num processo de desenvolvimento educacional e os novos modelos produtivos pautados em inovações tecnológicas que promovem uma mudança rápida e radical na vida das pessoas. O Quadro abaixo permite visualizar algumas das razões dessa ruptura que vem moldando uma nova forma de treinamento das pessoas, devido às novas exigências provocadas pelas inovações tecnológicas:

Tabela 4 – Mudanças no paradigma tecnológico das economias

Velho paradigma	Novo paradigma
Intensivo em energia	Intensivo em informações e conhecimento
Grandes unidades de produção e de trabalhadores	Redução no tamanho da produção e nos números de trabalhadores
Produto homogêneo de uma unidade de produção	Diversidade de produtos
Padronização dirigida ao cliente	Mix estável de produtos. Mudanças rápidas no mix de produtos
Plantas e equipamentos especializados	Sistemas de produção flexível
Automação, sistematização especializados	Habilidades especializadas. Multi-habilidades interdisciplinares.

Fonte: NAKANO (1994, p.11).

Um quantitativo maior na oferta de educação deve ser algo considerado, especialmente porque uma força de trabalho com maior qualificação educacional é uma força de trabalho mais flexível que pode ajustar melhor os serviços não rotineiros e as transformações ocupacionais. Diante deste contexto real e de preocupações é que as nações vêm se desenvolvendo, ao construir uma nova postura para gerenciar seus recursos naturais e humanos. Para Ponchirolli (2002), no âmbito das universidades e no mercado de trabalho, várias questões vêm sendo colocadas frente ao modo como as nações estão se desenvolvendo e o desemprego crescente. Entre várias perguntas, surgem as seguintes mais expressivas: a) qual formação é a certa; b) qual forma de educação os jovens devem ter para se preparem para o futuro mundo do trabalho; c) quais as políticas educacionais devem ser colocadas para tornar um país mais competitivo na visão do desenvolvimento sustentável.

Segundo Ponchirolli (2002) existe um consenso, entre vários teóricos, que o período industrial se esgotou e que a sociedade do conhecimento emergiu como uma nova realidade.

Os investimentos no desenvolvimento de recursos essenciais já não podem ser considerados despesas, constituem aquilo que será necessário para garantir vantagem em longo prazo. O aprender faz parte das competências e habilidades primordiais do mercado competitivo.

A prosperidade econômica dos países depende da produtividade com a qual os recursos pátrios são utilizados. Isso apenas é realizável com um sistema educacional forte, bem estruturado e moldado para a aquisição de vantagens competitivas. Desta forma, o quantitativo de educação incorporado a um indivíduo é uma fonte de capital humano. Empiricamente, a educação tem sido constantemente considerada a principal fonte de capital humano.

O desenvolvimento dessas habilidades e competências orienta à compreensão do intuito desta transformação que está acontecendo no mundo, colaborando para moldar um novo sistema educacional que contribui para a prosperidade dos países. Essas competências envolvem novos métodos para envolver e inspirar as pessoas a evoluírem e construírem novas alianças estratégicas pessoais e profissionais.

3.1.3 Influência dos organismos internacionais na Educação Superior Brasileira

Constatamos na política pública brasileira uma intensa influência dos organismos internacionais, instituindo uma forma de ação global. Os mesmos, amparados nas ideologias capitalistas articulam propostas pautadas em características neoliberais, utilizando preceitos que preconizam descentralização estatal e a maximização do mercado.

Os países em desenvolvimento, carecendo de recursos para o financiamento dos seus serviços públicos, precisam adequar-se às características exigidas por esses organismos internacionais, subordinando-se a tais direcionamentos que na maioria são estabelecidos pelos países desenvolvidos, mais ricos, com realidades diferentes e pautadas em históricos de superioridade.

Na era contemporânea, presencia-se em todos os países, a cominação das políticas econômicas por meio das Agências Internacionais, como Banco Mundial, a OMC e o FMI, com intenção de minimizar a atuação do Estado quanto às políticas sociais, impedindo a possibilidade de recuo da desigualdade.

O Fundo Monetário Internacional (FMI) é uma organização para a cooperação monetária global, perfazendo a integração de 187 países, com sede em Washington. A mesma conta com o objetivo declarado de esclarecer que a educação está sujeita às questões de ordem social por estar ancorada na corrente econômica capitalista, onde os detentores do poder são os que possuem capital. Desta forma, num período neoliberal pós-moderno, algumas articulações podem promover a retração das políticas públicas de caráter social, na restrição do poder do Estado.

Uma ação de destaque organizada pelo FMI foi o Consenso de Washington, efetivado em 1989, e elaborando ditames universais. Assim, os países que necessitem de empréstimos precisam adequar-se basicamente a estas regras. Dentre as quais, destacamos a focalização dos gastos públicos, em educação, saúde e infraestrutura e privatização, com a venda de empresas estatais. De modo geral, estas regras articulavam a dependência financeira, reforçando o enfraquecimento do espaço público e possibilitando abertura deste espaço para o setor privatista.

É importante lembrar que o FMI é um organismo que divulga a finalidade de cuidar pela estabilidade econômica. Entretanto, diversas vezes vemos que estabelece medidas que podem ampliar ainda mais o empobrecimento e as condições desiguais, quando tenta fixar um modelo inadequado a países historicamente subdesenvolvidos.

O Banco Mundial (BM) foi criado após a Segunda Guerra Mundial, em dezembro de 1944, como uma organização internacional, sediada em Washington, nos Estados Unidos, com a intenção de financiamento dos investimentos econômicos a fim de reconstruir os países em desenvolvimento destruídos pela guerra mundial.

Entre as recomendações do BM encontra-se a sugestão para que os países em desenvolvimento enfrentem seus problemas de desigualdade, com a cobrança de taxas para seus usuários, exonerando do estado à função de provedor e a responsabilidade pela democratização. Deste modo, no instante em que defende o afastamento do Estado e a promoção da iniciativa privada, o BM justifica esta medida em três argumentos centrais. O primeiro referente à ampliação no número de vagas, através do envolvimento privado, o segundo alerta que o modelo de pesquisa tornou-se inapropriado e que a competitividade propiciará a regulação, a qualidade e a eficiência, prevalecendo às melhores instituições. E, por fim, o argumento que, com a entrada do setor privado, o custo público irá baixar. (BANCO MUNDIAL. 1995).

O Banco Interamericano para o Desenvolvimento (BID) é uma organização internacional, também localizada na cidade de Washington, nos Estados Unidos, sendo um organismo voltado para problemas regionais, com a intenção de ajudar no desenvolvimento e na maior equidade social da América Latina e do Caribe.

A Organização Mundial do Comércio (OMC) é uma organização internacional que define as regras referentes ao comércio entre as mais distintas nações. Surgiu em 1995, para fortalecer ainda mais as negociações do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT), existente desde 1948. Assim, a OMC colabora para instaurar um cenário de profunda crise e complexidade, trazendo a perspectiva mercadológica para a expansão da educação superior.

A Organização para a Cooperação Econômica e o Desenvolvimento, tendo duas siglas (OCDE) em português ou (OECD) na tradução inglesa, é uma organização internacional formada por 32 países com o objetivo de frear as desigualdades por meio da economia de mercado. Sua sede é na cidade de Paris, na França. Seus fóruns pretendem realizar diálogos sobre estratégias políticas, para resolver problemas comuns em causas ambientais, econômicas e sociais.

Em relação às atividades realizadas pela OCDE que interferem na Educação Superior temos o Processo ou Declaração de Bolonha, um documento que propõe a concepção de um ambiente para a Educação Superior. O mesmo revela certa busca por competitividade, atratividade, mobilidade e empregabilidade, tentando tornar o conhecimento como uma economia competitiva. (DECLARAÇÃO DE BOLONHA, 1999).

A Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) foi criada após a Segunda Guerra Mundial, fundada em 1945. Esta organização internacional conta com 192 países membros, aliados pela causa de preservar a paz mundial, buscando a integridade dos direitos humanos, o desenvolvimento econômico oriundo dos investimentos da educação, ciência e cultura. Dentre os muitos organismos internacionais, a UNESCO é a que mais revela empenho, em prol da permanência e da democratização do acesso na educação superior privada, por meio da participação ativa estatal.

Deste modo, verificamos que existem pressões internacionais relativas à expansão da educação superior, pois a democratização desta cria maior desenvolvimento.

De acordo com o que Morosini (2006) diz em suas análises, na globalização há uma agenda de “filantropia ideológica” internacional organizada pelos países desenvolvidos, enquanto as outras nações são subordinadas a estes propósitos, cumprindo seus interesses, que nem sempre condizem com as melhores alternativas para a promoção da ética e da cidadania.

Entretanto, com este extravasamento do econômico sobre o social, precisamos buscar políticas na área educacional para que exista uma redefinição do papel do Estado, como provedor e supervisor e ao invés do seu desaparecimento, que seja resguardada a sua soberania.

3.1.4 Banco Mundial e repercussões na Educação Superior

Nesta seção, buscamos analisar a forma como o ensino superior é apresentado na lógica neoliberal e a influência sofrida nas políticas públicas educacionais adotadas no Brasil com os preceitos destas Instituições, sobretudo no tocante ao financiamento. Os desdobramentos dessas políticas apresentam sintonia com as recomendações do Banco Mundial.

Atualmente, o ensino superior está sendo um tema relevante para a sociedade dentro de um contexto geral. Foram iniciadas diversas políticas públicas internacionais e, conseqüentemente, nacionais que interferiram nos projetos do Estado. Os organismos internacionais participam diretamente da elaboração dessas políticas públicas no contexto educacional, ao constituir regras e orientações para serem seguidas pelos países. (DIAS SOBRINHO, 2003).

Essas tendências políticas, ainda de acordo com o autor, vêm articuladas a um contexto econômico-financeiro mundial em que as diretrizes visam à abertura do comércio e mercado, maior liberalização financeira, desregulamentação e privatizações, prevalecendo uma visão gerencial de mercado. Os organismos multilaterais, especialmente o Banco Mundial, desempenham o papel de influenciadores na definição de políticas para a educação superior nos diferentes países e na disseminação dos pressupostos neoliberais (MELO, 2009).

O Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e agências da Organização das Nações Unidas (ONU) tornam-se importantes interlocutores no campo educacional. Esses interlocutores, particularmente o Banco Mundial, revigoram a sua atuação no país a partir da década de 1990. Nesta presente análise, vamos nos reportar à atuação do Banco Mundial, considerando o seu comando referente ao processo de reestruturar as políticas educacionais para a Educação Superior.

Criado no ano de 1944, o Banco Mundial apresenta-se na década de 1990, como uma agência de grande influência nas políticas públicas brasileiras, principalmente após assumir a característica de órgão para reestruturar o sistema produtivo e econômico. No campo educacional, o Banco Mundial embora não atue especificamente na reestruturação educacional das nações onde atua, exerce influência direta neste setor por suas ações. No Brasil, esses direcionamentos marcaram as políticas econômicas sociais e também educacionais, e a educação pública passou a ser vista como mercadoria. Apoiando-se no discurso de combate à pobreza, o Banco incentivou o investimento público na educação básica, sobretudo no nível fundamental, e a transferência na responsabilização para ofertar educação superior através do setor privado. (MELO, 2009).

Desse modo, as reformas criadas na educação superior, nas décadas de 1990 e início dos anos 2000, acompanharam os direcionamentos dos organismos internacionais, cuja questão é a de que o sistema de ensino superior deve se tornar mais diversificado e flexível, almejando uma expansão com contenção nos gastos públicos.

De acordo com as recomendações do Banco Mundial, as reformas nos anos 1990, no Brasil, adquirem importância singular, uma vez que o Estado supostamente não conseguiria atender com eficiência a sobrecarga de demandas e ele dirigidas, sobretudo na área social. Desse modo, são apresentadas diversas medidas de ajustes, claramente vinculadas às diretrizes neoliberais, a saber: (1) ajustamento fiscal prolongado; (2) reformas econômicas direcionadas para o mercado, que, acompanhadas de uma política industrial e tecnológica, garantam a concorrência interna e criem condições para o enfrentamento da competição internacional; (3) a reforma da previdência social; (4) a inovação dos instrumentos de política social, proporcionando maior abrangência e promovendo melhor qualidade para os serviços sociais; e (5) a reforma do aparelho do Estado, com vistas a aumentar sua governança, ou seja, sua capacidade de implantar, de forma eficiente, políticas públicas.

Com base nesses princípios, verifica-se a tentativa de desmonte de qualquer proposta que vise à expansão do ensino superior gratuito. Segundo o Banco Mundial, os países em desenvolvimento apresentam um gasto elevado com a educação superior, De acordo com a tese apresentada pelo Banco Mundial, quanto ao modelo de universidade, recomenda-se a separação entre instituições de ensino e pesquisa, e as instituições apenas de ensino. A finalidade é concentrar atividades apenas em algumas universidades públicas e não em todas devido seu alto custo, criando assim algumas instituições de excelência e diferenciadas (BANCO MUNDIAL, 1995).

Entre os objetivos empregados pelas diretrizes do Banco Mundial, está a racionalização da eficiência da educação. A influência das agências de financiamento internacionais, no que se refere às medidas empregadas ao ensino superior, tem focada a diminuição dos gastos do setor público com as instituições federais. (SGUISSARDI, 2000)

O Banco Mundial propõe reformas para a educação superior, apresentadas, de forma sucinta, em quatro orientações que podem ser traduzidas da seguinte maneira:

Promover a maior diferenciação das instituições, incluindo o estabelecimento de instituições privadas; 2) Proporcionar incentivos para que as instituições públicas diversifiquem as fontes de financiamento; 3) Redefinir a função do governo no ensino superior e 4) Seguir políticas que estejam destinadas a outorgar prioridade aos objetivos da qualidade e equidade (BANCO MUNDIAL, 1995, p.4).

Conforme o documento, os objetivos dessas medidas tendem a melhorar a equidade, a eficiência e a qualidade do ensino superior. No entanto, para Sguissardi (2000), essas propostas do banco sintetizam as necessidades de ajuste econômico e fiscal dos países em desenvolvimento e as premissas das análises econômicas do tipo custo/benefício norteiam as principais diretrizes do Banco para a reforma dos sistemas de educação superior: priorizam o mercado e classificam o saber como bem privado, enfatizando também os benefícios de institutos profissionais e técnicos e o ensino a distância, já que seus custos são mais baixos.

O modelo de universidade, nas indicações do Banco, está longe do sentido de instituição que ensina, pesquisa e extensão, pois considera esse modelo custoso, refutado para países em desenvolvimento. Tais países devem optar por instituições voltadas apenas para o ensino, e mais sensíveis às necessidades do mercado de trabalho, recomendam-se, para isso, as universitárias privadas. Portanto, essa diretriz se configura com a possibilidade de criação de diferentes modalidades de instituições de ensino superior, como universidades, centros universitários, faculdades ou instituições isoladas, especializadas em ensino e/ou em pesquisa.

Nesse contexto da globalização e das políticas neoliberais, a reforma do Estado brasileiro, iniciada no Governo Collor em 1990 sob a referência do modelo traçado no Consenso de Washington, definiu uma série de medidas pautadas na desregulamentação dos mercados, na abertura comercial e financeira, na privatização do setor público, na proclamação da superioridade do setor privado e nas políticas de ajuste neoliberais que

promoveram a redefinição das esferas pública e privada, traduzindo-se na redução do tamanho do Estado.

Constata-se que as ações da política educacional adotadas pelos governos brasileiros desde a década de 1990 apresentam sintonia com as recomendações do Banco Mundial e organismos internacionais de financiamento. Deste modo, o processo de privatização da educação superior foi se desenvolvendo prioritariamente por duas vias. A primeira, pela flexibilidade na legislação, que impulsionou a liberalização de serviços no interior das próprias instituições públicas (CHAUÍ, 1999). A segunda, pelo forte incentivo governamental para a ampliação do setor privado, inclusive com o uso de verbas públicas (CUNHA, 1999).

Esse aumento representativo do número de IES, centrado no setor privado, relaciona-se a política de diversificação e expansão das instituições de educação superior no Brasil, que tem sua culminância no art. 45 da Lei nº. 9.394/96, constando que “a educação superior será ministrada em instituições de ensino superior pública ou privada, com variados graus de abrangência ou especialização”. Ao estabelecer a diversificação de instituições, favorece a hierarquização não apenas das próprias Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), mas da educação superior do país. De um lado, os centros de excelência, que fazem pesquisa e produzem conhecimentos, para alguns poucos privilegiados, e uma vasta rede de ensino superior privada acrescida de algumas instituições de ensino superior públicas, para o atendimento de outras demandas, conforme um modelo múltiplo da educação superior.

Concluindo, podemos inferir que a multiplicação das instituições de ensino superior, com vistas ao atendimento das demandas educacionais, ocorre pela via da diversificação e expansão do setor privado, conforme prevista pelas agências multilaterais, consolidando-se no Brasil após a aprovação da LDB, concretizando assim, a visão economicista das políticas neoliberais: o governo como gerenciador e a educação como um produto comercial. Assim, a expansão do ensino superior no Brasil segue, a princípio, na contramão dos interesses das classes populares, que lutam pelo acesso e garantia de permanência no ensino público e gratuito. (LDB, 1996).

3.2 Políticas Públicas

Neste tópico, buscou-se descrever e analisar o Programa REUNI (*Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais*), apresentando referenciais históricos, políticos, sociais e econômicos, como forma de contextualizar as reformas educacionais brasileiras, nas políticas de ensino superior.

Este estudo tem como propósito evidenciar questões relativas à democratização do acesso ao ensino superior e a expansão e ampliação da educação superior, dando destaque para as políticas públicas e seus efeitos, restrições e perspectivas na democratização do acesso ao ensino, no que tange a proposta de aumentar o número de estudantes nas Instituições Federais de Ensino Superior.

Enquanto área de conhecimento e disciplina acadêmica, a política pública, nasceu nos Estados Unidos da América rompendo tradições europeias. Esta concentrava seus estudos no Estado, produtor de políticas públicas por excelência; aquela vislumbrava uma perspectiva diferente: enfatizavam os estudos sobre a ação dos governos (SOUZA, 2006).

A elaboração de uma política pública atravessa um conjunto de definições que abrangem quem decide o quê, quando, com que consequências e para quem devem ser direcionadas as ações. Essas decisões estão relacionadas ao tipo de regime político vigente, ao grau de organização da sociedade civil e a cultura política dominante (TEIXEIRA, 2002).

Dessa forma, o planejamento de políticas públicas, bem como os preceitos que orientam as decisões na elaboração e implantação, influencia os resultados dos conflitos com relação aos caminhos trilhados nas decisões de política pública (SOUZA, 2006).

A sociedade espera, diante de inúmeros problemas existentes, em áreas como saúde, educação, segurança pública, meio ambiente, assistência social e tantas outras, que o Estado inclua na sua agenda ações nesses campos e, assim, determine políticas públicas que cheguem para atender às reais precisões dos cidadãos.

A Educação Superior no Brasil passou por movimentos periódicos de expansão e contenção de matrículas, resultantes da demanda por esse nível de ensino e da articulação estabelecida entre o sistema de ensino público e privado.

Matias-Pereira (2010) observa que as demandas por políticas e ações políticas, sejam elas novas, recorrentes ou reprimidas são geradas pelos interesses de diversos *stakeholders*, os quais podem ser: - atores públicos, a exemplo de políticos, parlamentares, burocratas e

tecnocratas; - atores privados, como empresários, trabalhadores, sindicatos, associações, etc.; - agentes internacionais (ONU, OMC, UNESCO, Banco Mundial, FMI); e, por último, os formadores de opinião a exemplo da mídia em geral, artistas e pesquisadores. Assim, a organização política deve viabilizar os debates e gerenciar os diversos conflitos existentes entre esses inúmeros atores.

Para Teixeira (2002, p. 2) políticas públicas:

São diretrizes, princípios norteadores de ação do poder público; regras e procedimentos para as relações entre poder público e sociedade, mediações entre atores da sociedade e do Estado. São, nesse caso, políticas explicitadas, sistematizadas ou formuladas em documentos (leis, programas, linhas de financiamentos) que orientam ações que normalmente envolvem aplicações de recursos públicos. Nem sempre, porém, há compatibilidade entre as intervenções e declarações de vontade e as ações desenvolvidas. Devem ser consideradas também as “não ações”, as omissões, como formas de manifestação de políticas, pois representam opções e orientações dos que ocupam cargos.

Espera-se que essa expansão não apenas agregue mais alunos, mas que se caracterize através de uma maior variedade nas origens sociais dos mesmos, além de outros aspectos como o desempenho acadêmico, a escolha de carreiras, a permanência nos cursos, e o oferecimento de um ensino superior com qualidade e de forma associada à pesquisa e extensão, o que concorreria para promover uma democratização plena do ensino superior.

3.2.1 Ciclo de políticas públicas (*policy cycle*)

O ciclo de políticas públicas (*policy cycle*) é um esquema em que se visualiza e interpreta-se a vida de uma política pública de forma organizada, mostrando as fases sequenciais e interdependentes. A utilidade do ciclo está em ajudar a organizar ideias, na simplificação de uma política pública complexa, como também pode auxiliar políticos, administradores e pesquisadores a ter referencial, um comparativo para casos diferentes, constituindo um processo dinâmico e de aprendizado (SECCHI, 2010; SOUZA, 2006).

São quatro, as principais etapas que fazem parte do ciclo de políticas públicas: a agenda, a formulação, a implementação e a avaliação. Tais fases são indispensáveis para os

governantes na construção de políticas públicas com o objetivo de responder as diversas demandas da sociedade.

Frey (2000, p.2) defende:

As peculiaridades socioeconômicas e as políticas das sociedades em desenvolvimento não podem ser tratadas apenas como fatores institucionais e processuais específicos, mas é preciso uma adaptação do conjunto de instrumentos da análise de políticas públicas às condições peculiares das sociedades em desenvolvimento.

Nesse sentido, deve-se identificar o contexto sobre o qual a política pública visa alcançar e ajustar-se a essa realidade para que possa atingir os objetivos propostos.

Uma questão bastante discutida entre os autores que se dedicam a estudar políticas públicas trata-se de como deveria ser visto o processo de planejamento em relação à direção do fluxo de decisões na implantação de políticas públicas, buscando-se adequar a visão de implementação mais adequada no ciclo de políticas públicas e, dessa forma, verificar qual o tipo de situação que está se tratando para definir o enfoque mais adequado (MATIAS-PEREIRA, 2010; OLIVEIRA, 2006; SILVA e MELO, 2000).

Esse debate leva a basicamente a dois modelos amplamente estudados de realização de políticas públicas: *o top-down e botton-up*.

O modelo *top-down* (de cima para baixo), caracteriza-se pela clara separação entre o momento da decisão e o da implementação. Nessa perspectiva parte de uma visão tecnicista, pois as políticas públicas devem ser elaboradas e decida pela esfera política, e a política é vista com uma "propriedade" dos *policymakers* que estão situados no topo das organizações. A implantação limita-se a mero esforço administrativo de encontrar meios para os fins estabelecidos, e no caso de ocorrem problemas na execução seriam entendidos como "desvio de rota". Dessa forma, se os programas e ações estão bem planejados, uma implantação errada é considerada falha dos agentes implementadores. (SILVA e MELO, 2000).

No contraponto o modelo *botton-up* (de baixo para cima) caracteriza-se pela maior discricionariiedade dos burocratas e redes de atores para que possam se auto-organizar e a buscar modelos para o suporte de políticas públicas. Dessa forma, os executores têm maior participação não só para fazer um exame minucioso do problema, mas como buscar soluções para os problemas práticos no decorrer da implantação, e espera-se no momento posterior dos tomadores de decisão a legitimação das práticas experimentadas (SECCHI, 2010).

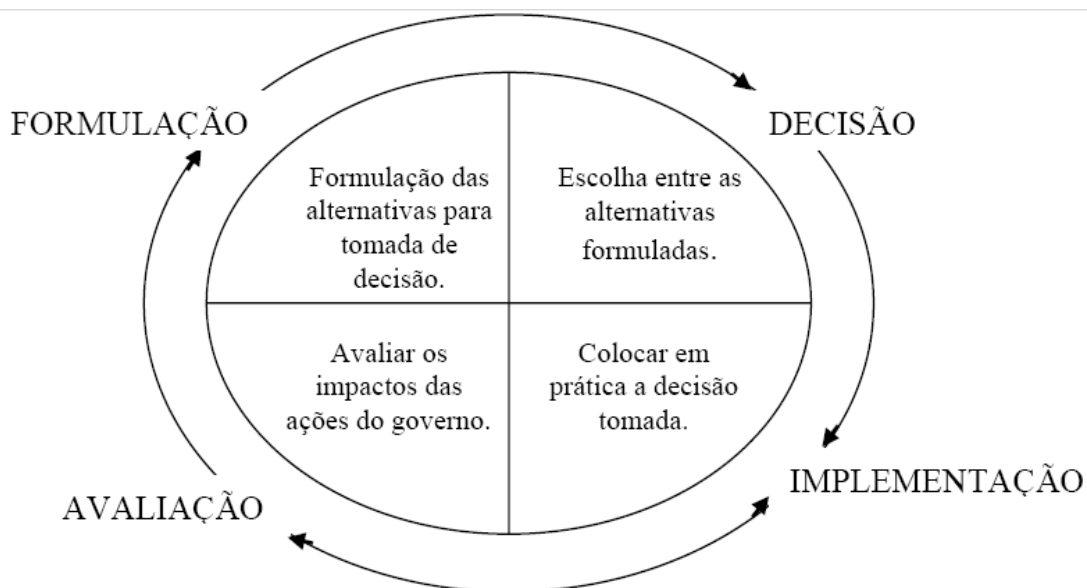


Figura 4: Ciclo de Políticas Públicas
 Fonte: Martins (2008)

3.2.2 Conceitos e finalidades das Políticas Públicas

Política pública é toda ação onde há efeito social, abrangendo recursos públicos. As políticas públicas compreendem um conjunto de decisões e ações direcionadas à solução de problemas políticos. Entende-se por atividade política os procedimentos formais e informais que traduzem as relações de poder na sociedade. Políticas públicas são diretrizes, princípios norteadores de ação do poder público; regras e procedimentos para as relações entre poder público e sociedade, mediações entre atores da sociedade e do Estado (TEIXEIRA, 2002, p.2).

Estas políticas buscam encontrar formas para resolver os conflitos referidos a bens públicos, respostas sociais, através do seu sistema político, para atender as necessidades sociais da população – assistência social, saúde, educação, habitação entre outras. Políticas sociais são aquelas políticas públicas que se voltam para diminuir as desigualdades em nossa sociedade. Existem alguns critérios que podem ser utilizados para definir o tipo de atuação das políticas públicas, destacando-se, segundo Teixeira (2002), os seguintes: **Quanto à natureza ou grau de intervenção** (Estruturais Conjunturais ou emergenciais); **Quanto à abrangência dos possíveis benefícios:** (Universais, Segmentais, fragmentadas); **Quanto aos**

impactos que podem causar aos beneficiários (Distributivas, Redistributivas, Regulatória);
Quanto à natureza ou grau de intervenção (Estruturais Conjunturais ou emergenciais);
Quanto à abrangência dos possíveis benefícios (Universais, Segmentais, Fragmentadas).

Ainda segundo o mesmo autor, são características das políticas públicas: Responder a problemas concretos (fome, doença, desemprego); atender a necessidades sociais (ex.: moradia, alimentação, educação); atender a demandas (como os movimentos para garantir medicação para os portadores de doenças); possuir objetivos específicos; possuir uma temporalidade, ou seja, pensadas para se efetivarem durante um período de tempo; utilizar-se de instrumentos próprios (o voto, por exemplo, que é um dos instrumentos da política de participação democrática); alterar a situação existente.

Tabela 5 – Tipos de Políticas Públicas

CRITÉRIOS	TIPO	CARACTERÍSTICAS
Quanto à natureza ou grau de intervenção	Estrutural	Buscam interferir nas relações estruturais como renda, emprego, propriedade.
	Conjuntural ou emergencial	Objetivam atenuar uma situação temporária, imediata.
Quanto à abrangência dos possíveis benefícios	Universais	Procuram atingir de forma geral a todos os cidadãos.
	Segmentais	É direcionada para um segmento da população, caracterizado por um determinado fator como idade, condição física, gênero.
	Fragmentadas	Destinam-se a grupos sociais dentro de cada segmento.
Quanto aos impactos causados aos beneficiários	Distributivas	Visam distribuir benefícios individuais; instrumentalizados pelo clientelismo.
	Redistributivas	Redistribuem recursos entre os grupos sociais; buscando equidade gera conflitos.
	Regulatória	Definem regras e procedimentos para regular comportamento dos atores para atender interesses gerais da sociedade; não visam conceder benefícios imediatos para qualquer grupo.

Fonte: Teixeira, 2002.

As Políticas Públicas visam responder a demandas, principalmente dos setores marginalizados da sociedade, considerados como vulneráveis. Essas demandas são interpretadas por aqueles que ocupam o poder, mas influenciados por uma agenda que se cria na sociedade civil, através da pressão e mobilização social. Visa também ampliar e efetivar direitos de cidadania, como também objetiva promover o desenvolvimento, criando alternativas de emprego e renda como forma compensatória dos ajustes criados por outras políticas de cunho mais estratégico (econômicas). Também são necessárias para regular conflito entre os diversos atores sociais com contradições de interesses. Estes atores sociais

agem politicamente, interagem com seus pares e oponentes, participam dos processos políticos e transitam no sistema político.

Os objetivos anteriormente pontuados para as políticas públicas têm uma relevância valorativa e exprimem opções e visões de mundo daqueles que controlam o poder, mesmo que, para sua legitimação, necessitem contemplar certos interesses de segmentos sociais dominados, dependendo assim da sua capacidade de organização e negociação. As demandas ou necessidades que fazem surgir às políticas públicas são apresentadas por atores sociais ou políticos que estejam interessados, direta ou indiretamente, na tomada de alguma decisão pública para responder àquela situação.

A finalidade, das políticas públicas especificamente ou dos processos e sistema político que as compreende, é satisfazer as necessidades sociais e atender as demandas socialmente expressas. Como se pode perceber, o interesse público é pressuposto da legitimidade de toda política pública.

Podem existir políticas públicas não mantidas pelo Governo, uma condição cada vez mais frequente em governos com propostas neoliberais, como organizações não governamentais (ONGs) e as Projetos Públicos Privados – PPPs⁷. São políticas que atendem ao interesse público, tendem a responder a necessidades sociais, são submetidas ao debate e participação popular, mas que são propostas, formuladas e executadas por organizações não pertencentes ao aparelho de Estado.

3.2.3 Políticas Públicas Educacionais no contexto neoliberal

Para compreendermos o contexto em que as políticas educacionais são implantadas, é necessário compreender o contexto histórico e políticos que o país vivencia. É relevante, para o entendimento da construção das políticas públicas, inseri-las nesse contexto e percebê-las aliadas às transformações econômicas. Por isso, faremos uma análise desses momentos a partir dos anos 1990, quando o Brasil começou a viver um período de mudanças significativo nos paradigmas econômico e político, influenciada pela economia mundial.

⁷ PPP é uma parceria onde o setor privado projeta, financia, executa e opera uma determinada obra/serviço, objetivando o melhor atendimento de uma determinada demanda social. Como contraprestação, o setor público paga ou contribui financeiramente.

Nessa década, todo o espectro de políticas sociais e econômicas esteve sob a influência da chamada Agenda neoliberal, atribuindo especificidade aos anos 1990. Dentro desse contexto, estabeleceu-se uma nova forma de se pensar o mundo, com novos padrões criados para comportamento e funcionamento da economia mundial, visto que existe uma reformulação do pensamento liberal que se transforma em neoliberalismo e, com isso, uma nova forma de estabelecer relações sociais nos aspectos públicos e privados, determinando que a participação do Estado nas atividades econômicas fosse exercida de forma mínima (DOURADO, 2006).

Na década de 1990, o cenário mundial que se constitui está relacionado diretamente com os reflexos da crise do sistema capitalista, em que um novo modo de pensar a acumulação de capital está posto mundialmente. Nesta reestruturação da economia, é racionalizada a participação do Estado, passado este a atuar com políticas assistencialistas mais incisivas, negociar com os sindicatos com imparcialidade, estimular o crescimento do setor privado e diminuindo sua responsabilidade com praticamente todos os setores da sociedade civil (GENTILI, 2009).

Na análise de Carvalho (2006), as reformas do Estado, realizadas na América Latina nos anos 1990 tiveram como fundamento a doutrina neoliberal. Complementando essa ideia, Gentili (2009), descreveu o neoliberalismo como um complexo processo de construção hegemônica, uma estratégia de poder, principalmente das principais potências do mundo capitalista, que se implantou através de um conjunto de táticas que para ele deixou os países pobres ainda mais desiguais, ao reproduzir os privilégios existentes para uma minoria da população.

O Estado, como regulador social e político, assume posições em defesa dos direitos da propriedade privada e do capital, incitando o confronto na relação do Estado com a sociedade e a relação público-privado. A partir da pressão pela nova lógica neoliberal, diminui sua atuação no controle direto da economia para manter-se no mercado como regulador⁸. Então, a partir dos anos noventa, assistimos a uma avalanche de ações governamentais baseadas nesse novo modelo capitalista que perpassa todos os setores, mantendo-se a estrutura desigual, com uma dinâmica há muito conhecida. A adequação requer políticas públicas que favoreçam a formação de outros conceitos de consumo, de trabalho, de produção, para atuar nesse contexto (SOUZA, 2007).

⁸ Um aspecto da crise do Estado brasileiro liga-se à de governabilidade, ou seja, à dificuldade do exercício da autoridade estatal.

Assim, esses movimentos de reestruturação produtiva provocam mudanças nas organizações políticas, que, por sua vez, afetam as construções do caráter social das políticas públicas, sobretudo, as políticas educacionais que, quando efetivadas, reforçam os interesses do grupo de investidores privados, compondo o caráter hegemônico desse grupo em concordância à racionalização do Estado e a fragmentação social.

No Brasil, nesse período, a Reforma do Estado⁹ é consolidada a partir de um discurso para justificar este caráter neoliberal, utilizando como base um diagnóstico que aponta para a ampliação de sua participação no setor econômico, como desvio de suas funções básicas, o que teria provocado uma gradual deterioração dos serviços públicos, agravamento da crise fiscal e aumento da inflação. Em decorrência disto, o Governo defende ser indispensável à reforma do Estado na perspectiva da flexibilidade, do enxugamento das funções públicas, da administração gerencial (SOUZA, 2007).

Nesta concepção, esse argumento foi utilizado para justificar a necessidade de reduzir o tamanho do Estado, em especial, na oferta dos serviços sociais à população. Para os defensores do neoliberalismo, as conquistas sociais devem ser regidas pelas leis do mercado, ou seja, o Estado deve liberar os serviços sociais para exploração do mercado capitalista, direcionando suas ações com vistas à reprodução do capital. Deste modo, no Brasil, a entrada de políticas neoliberais foi constatada inicialmente no Governo Fernando Collor de Mello no início da década de 90, caracterizadas pela liberalização comercial e o novo impulso no processo de privatização, reestruturação das políticas sociais, desregulamentação e flexibilidade das relações trabalhistas e rigidez no gasto público (DOURADO, 2002).

Assim, a década de noventa, como afirma Dourado (2002), é marcada, principalmente, pela busca de solução da crise de hegemonia do Estado, que vai resultar na sua reforma, e, como consequência, na perda dos direitos sociais dos trabalhadores, em especial dos servidores públicos. Essa discussão toma corpo a partir de 1994, no primeiro Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, que assumiu uma reforma sob o pretexto de tornar o Estado mais ágil e eficiente a fim de modernizar a gestão e promover a qualidade do serviço público.

Para Souza (2007), a Reforma do Estado foi o elemento central da agenda governamental e envolvia reforma tributária, fiscal, política, da previdência social e

⁹ A partir do Plano Diretor da Reforma do Estado, elaborado pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE, 1995, p. 15) o aparelho do Estado é entendido em seu sentido mais amplo, isto é, a estrutura administrativa e os três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário).

administrativa. Compreendia, ainda, uma redefinição do papel do Estado na mediação das relações capital-trabalho, por meio de um novo ordenamento jurídico regulamentador das relações trabalhistas, tanto na esfera privada quanto na pública, e mudanças na legislação que regem a atividade e a organização sindical em ambos os setores.

As políticas educacionais adotadas para o Ensino Superior instantaneamente sofrem os reflexos dessas transformações econômicas e sociais, pois a preparação para o mercado de trabalho é considerada uma responsabilidade deste nível de ensino. Desta forma, as demandas tornaram urgente uma mudança na postura das universidades, pela visão do Estado.

De acordo com Souza (2007), o projeto de Reforma do Estado brasileiro fez parte de um projeto mundial do neoliberalismo, que tem sua agenda consolidada pela privatização de instituições públicas estatais com o intuito de tornarem flexíveis as relações entre o Estado e a sociedade como também as relações entre capital e trabalho, indo ao encontro das proposições do Consenso de Washington¹⁰ e de seus executores o Banco Mundial, o FMI e BID.

Contudo, esse processo não se dá de forma harmoniosa, ao contrário, conflitos e contradições geram confrontos sociais e disputas por projetos políticos e sociais e, em cada conjuntura, a correlação de forças dará o formato e os contornos que assumirão as políticas do Estado. Nesses confrontos, os movimentos sociais buscam conquistar espaços democráticos, afirmação de direitos e redefinição das relações de poder entre o Estado e a sociedade, contestando o domínio da classe dominante sobre as classes dominadas e o controle do Estado de forma que a sociedade civil, através de suas organizações sociais e políticas, vêm construindo proposições e ações que buscam impedir a transformação da universidade pública em organizações para fins privatistas. (SOUZA, 2007).

Nesse contexto, as instituições de Educação Superior são compelidas a direcionar suas atividades no sentido oposto ao da democratização e da socialização do conhecimento, sujeitando-se às políticas oriundas de organizações que representam a hegemonia mundial, que impõem restrições às políticas de cunho social. Nesse sentido, ainda dentro do contexto do neoliberalismo, analisaremos as influências dos organismos internacionais no financiamento da educação superior e o impacto dessas recomendações para as Universidades.

¹⁰ Uma reunião em Washington, quando funcionários do governo americano e dos organismos financeiros como o FMI, o Banco Mundial e o BID propuseram uma avaliação das reformas econômicas, abrangendo dez áreas: 1. Disciplina fiscal; 2. Diminuição dos gastos públicos; 3. Reforma tributária; 4. Liberalização financeira; 5. Regime cambial; 6. Investimentos estrangeiros; 7. Privatização; 8. Desregulação; 9. Propriedade intelectual.

3.2.4 Uma breve introdução sobre a Universidade no Brasil

Neste item, buscamos fazer uma análise da importância das Universidades para a sociedade brasileira, entender a função com que estas foram criadas. Em seguida, verificamos as reconfigurações que as mesmas vêm sofrendo para atender outras demandas sociais e a forma como essas novas demandas interferem na formulação de políticas públicas voltadas para esse nível de ensino.

Pensada para a classe mais abastada, fato que pode ser confirmado por sua trajetória, a universidade brasileira chega ao século XXI enfrentando crises e tentando responder a questionamentos que antes não faziam parte do seu planejamento. Antes a universidade era responsável apenas pela produção de conhecimento científico, atualmente ela é interpelada a contribuir, por intermédio do saber que produz, com soluções para os diversos problemas que afligem a sociedade.

Segundo Fávero (2006, p.19), a Universidade:

Foi criada não para atender às necessidades fundamentais da realidade da qual era e é parte, mas pensada e aceita como um bem cultural oferecido a minorias, sem uma definição clara no sentido de que, por suas próprias funções deveria se constituir em espaço de investigação científica e de produção de conhecimento. Produção essa que deveria procurar responder às necessidades sociais mais amplas.

Essa afirmação se apoia na concepção apresentada por Chauí (2003) que, sustenta que, por ser a universidade uma instituição social, esta passa a ser convocada, principalmente a partir dos anos 1990, para auxiliar nas resoluções dos problemas sociais. Diante desse cenário, torna-se evidente a pressão imposta à universidade para resolução de problemas e verifica-se um movimento de políticas públicas que possibilitem à universidade abrir espaço para novas camadas sociais, com o objetivo de expandir e, por conseguinte, democratizar o acesso para a Educação Superior, de forma que possa contribuir mais com a sociedade e com o desenvolvimento nacional.

O governo brasileiro colocou como ponto central da sua agenda a adoção de políticas para universalização e democratização da educação (MELO 2009). Estas ações intensificaram-se mais na Educação Superior, visando ampliar o restrito acesso a esse nível de ensino, especialmente, nas universidades públicas por meio de medidas variadas como o

aumento da oferta de vagas, criação de novos cursos, estímulo do ensino à distância, política de cotas para ingresso e demais políticas de expansão do acesso ao ensino superior, ficando evidenciadas as reconfigurações que as universidades vêm sofrendo quanto às suas funções perante a sociedade.

Historicamente na sua origem, o ensino de nível superior esteve reduzido a uma pequena parcela da população. A pressão pelo acesso aos cursos superiores foi intensificada na segunda metade da década de 1990, resultado de políticas educacionais adotadas no período. Outros fatores contribuem para isto, tais como, a valorização do conhecimento científico, a defesa dos direitos sociais, as aspirações das famílias por mobilidade social através da educação e a necessidade de preparação para o mercado de trabalho (NEVES; RAIZER; ROCHELE, 2007).

Dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) demonstram que a oferta passou de pouco mais de 1,5 para cerca de 4 milhões de estudantes na década de 1990, de forma que uma parcela significativa dos 47% de jovens entre 15 e 17 anos que concluem o ensino médio não é absorvida pelos estabelecimentos de educação superior. A expansão alcançou apenas aproximadamente 14% dos jovens entre 18 a 24 anos (INEP, 2007).

Esse crescimento de vagas ocorreu predominantemente no setor privado em maior proporção do que no setor público. Outra característica foi a diminuição de investimentos na educação superior pública que fez com que as universidades não conseguissem atender plenamente a crescente demanda por educação superior (CORBUCCI, 2004).

Ainda, segundo o autor mencionado, para que a educação possa contribuir, de fato, na redução das desigualdades sociais, tornam-se necessárias políticas ativas de financiamento que favoreçam o rompimento do desequilíbrio entre educação e renda, que se estabelece de forma tão marcante na sociedade brasileira. Na análise do ensino superior no Brasil, os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2007, período este ainda sem os efeitos do Programa em estudo, revelam uma situação absolutamente desfavorável para o País. Cerca de 70% dos jovens de 18 a 24 anos não estão estudando e a média de escolarização dos jovens nesta faixa etária é 8,3 anos. No total dos que estão estudando, 4% ainda se encontram no nível fundamental, 13% se encontram no nível secundário e 13% no nível superior.

Neste sentido, revela que o acesso à educação superior ainda se mostra concentrado nos jovens das camadas de renda alta e média, tornar-se visível à necessidade do impacto da

expansão como processo de democratização para uma parcela significativa dos estudantes. De fato, em uma sociedade heterogênea, apenas ampliar vagas não garante o acesso na formação do estudante com vulnerabilidade social. Com esse cenário, é preciso considerar que a democratização do acesso ao ensino superior envolve questões políticas complexas (MELO, 2009).

Com a ampliação do acesso e implantação de políticas públicas para democratização, há uma intensificação do debate em torno dessas questões. Como aponta Moehlecke (2004), o significado do termo democratização necessita ser historicamente contextualizado a fim de possibilitar a compreensão dos seus significados dentro do contexto de reforma universitária. Assim, para melhor compreender o debate sobre a democratização da universidade, é necessário analisar o contexto em que essa instituição social está inserida. Colaborando com essa “contextualização temporal”, Santos (2004) identifica três crises que abalam a universidade: crise de hegemonia, crise institucional e crise de legitimidade.

Segundo Santos (2004), a crise de hegemonia é caracterizada pelo confronto entre as funções tradicionais da universidade, como a produção de conhecimento científico para atender às elites, e as novas atribuições delegadas no século XX, como a formação de mão-de-obra para atender às exigências do capitalismo.

As demandas apresentadas pelo capitalismo para as universidades foram caracterizadas por Santos (2004) quando define a crise institucional, como resultado da contradição entre a autonomia reivindicada pela universidade (com objetivos e valores) e o acolhimento às demandas tanto empresariais quanto às da sociedade. Quanto à crise de legitimidade, Santos (2004, p.9) assim a caracteriza:

A crise de legitimidade provocada pelo facto de a universidade ter deixado de ser uma instituição consensual em face da contradição entre a hierarquização dos saberes especializados através das restrições do acesso e da credenciação das competências, por um lado, e as exigências sociais e políticas da democratização da universidade e da reivindicação da igualdade de oportunidades para os filhos das classes populares, por outro.

A crise de legitimidade comentada pelo autor pode ser percebida nas políticas educacionais que têm sido propostas pelo Estado, as quais possuem uma concepção baseada nas implicações do capitalismo, que divulga que a universidade possui a função baseada nas necessidades de mão-de-obra do mercado de trabalho. Um dos grandes desafios que se

impõem à Educação Superior é o de encontrar caminhos que possibilitem a democratização do seu acesso para todos os setores da população, mantendo, ao mesmo tempo, o nível de qualidade e a preocupação também em torno das condições necessárias para assegurar a permanência dos alunos nesse nível de ensino.

Diante do papel das universidades para o desenvolvimento do país, faz-se necessário entender a forma como as políticas públicas educacionais vêm sendo direcionadas, entendendo a nova configuração que essas instituições têm recebido e como é possível cumprir a sua função social no contexto das atuais políticas.

Em suma, o debate sobre as universidades e as suas funções sociais passa pela democratização do acesso às universidades brasileiras, não somente a ampliação de vagas, mas a democratização do acesso, uma vez que esse acesso ainda é pouco diversificado, além do financiamento de recursos para que a universidade possa cumprir as suas funções.

Verificaremos a reconfiguração das funções das universidades e o crescimento das instituições de ensino superior, com o objetivo de suprir a demanda por esse nível de ensino, assim como analisamos as características dessa expansão, que ocorreu nos setores públicos e privados, tendo este último predominado nesse movimento de expansão.

4 PROGRAMA REUNI COMO REESTRUTURAÇÃO E EXPANSÃO DO ENSINO SUPERIOR

4.1 Contextualização do Programa Reuni

Para compreender o REUNI, dentro de um cenário de políticas públicas educacionais, buscamos realizar um retrospecto do surgimento e reconfiguração da universidade na sociedade brasileira, caracterizando o seu movimento de expansão, situando o embate entre a expansão do setor público e privado. Buscamos ainda, analisar como as políticas educacionais brasileira foram alteradas pela lógica neoliberal que passou a fazer parte da concepção do Estado brasileiro e, por último, analisar como essas políticas afetaram o financiamento das universidades brasileira, a partir do governo Lula¹¹.

Os caminhos traçados nas estratégias de intervenção governamental são estabelecidos por meio da relação constituída entre a concepção de Estado e políticas sociais, que este se propõe a programar em um determinado período considerando o momento histórico em uma determinada sociedade (HÖFLING, 2001).

Höfling (2001) descreve duas concepções sobre as políticas (públicas) sociais. A primeira refere-se à tradição marxista Já na perspectiva liberal, as ações do Estado buscam regular o desequilíbrio gerado pelo desenvolvimento capitalista. Nessa direção, os neoliberais defendem a inconsistência do Estado em oferecer educação pública universal de maneira padronizada.

A proposição seria a transferência ou divisão da responsabilidade do Estado com o setor privado na execução de políticas sociais como, por exemplo, a educação, pois isto contribuiria para aumentar a eficiência administrativa e reduziria custos. Portanto, para os neoliberais a política educacional deveria ser descentralizada, articulada com a iniciativa privada com o propósito de colocar à disposição de cada um com seus próprios méritos ter um lugar adequado na estrutura social (HÖFLING, 2001).

Inúmeras reformas foram vivenciadas na educação superior brasileira. A universidade historicamente possuía um cenário de forte elitização, caracterizando o acesso ao ensino superior como um espaço privilegiado para a reprodução das elites econômicas do país.

¹¹ Luiz Inácio Lula da Silva, presidente do Brasil no período de 2003-2010.

Porém, a partir do governo Lula (2003 a 2010), houve mudanças no direcionamento de políticas que promoveram um aumento de acesso ao ensino superior no Brasil, por meio de programas como Prouni, UAB e o Reuni (PEREIRA; SILVA, 2010).

4.1.1 Processos de inclusão/exclusão em educação

Em face da conquista do direito de todos à educação, consolidado nos Estados democráticos, cumpre-nos refletir sobre suas implicações. O nosso estudo abrange a inserção em educação, em uma ampla perspectiva, a qual reitera os princípios democráticos de participação social plena.

Buscaremos compreender seus princípios, suas contradições e suas dimensões, as quais estão em consonância com a sociedade contemporânea.

As políticas públicas de inclusão são uma resposta à sociedade que se desenvolveu de acordo com o sistema de acúmulo de capital, cujo cerne é a produção de incluídos/excluídos, em todas as dimensões da vida humana: social, trabalho, educação, saúde, psíquica, entre outras. Este processo de produção dos incluídos/excluídos tem como aliadas as instituições de educação, que reforçam as disparidades e ratificam as seleções, naturalizando-as.

Diante disso, nossa análise dos processos de inclusão/exclusão está amparada na teoria crítica, com ênfase no pensamento de Adorno (2010). O referido autor pensou a educação capaz de combater à violência por meio da educação emancipadora. Sendo assim, verificamos algumas características, como emancipação, adaptação, consciência, autoridade e diversidade, de modo a compreendermos as condições objetivas, materiais e sociais que produzem a exclusão na sociedade contemporânea.

Para Adorno (2010) a educação não é mera transmissão de conhecimentos e, sim, na emancipação, isto é, a formação para a liberdade intelectual, para a convivência saudável e o desenvolvimento da consciência, para fazer escolhas com responsabilidade e justiça. Em outras palavras, a educação para a emancipação prima pela educação humana, plural e solidária.

Entretanto, há uma linha tênue entre as possibilidades de formação crítica e reflexiva (emancipação) e a manutenção da ordem vigente (adaptação). À maneira do sistema capitalista a educação é adaptação para a reprodução social. Por um lado, a adaptação não tem

compromisso com o desenvolvimento do indivíduo para a emancipação e, por outro, é necessária para possibilitar a orientação dos mesmos em sociedade, assim como para sua participação social, por lhes transmitir os conhecimentos básicos da sociedade com vistas à sua reprodução.

Portanto, a postura democrática não elimina as contradições do seio escolar, ao contrário, discutir sobre as fragilidades da democracia é importante para a formação na e para este sistema, que exige consciência sobre suas contradições inerentes. Considerando as explicações de Adorno (2010), depreendemos o desafio posto, de que o sistema democrático é, dentre todos os sistemas político, aquele que abre possibilidades de participação, mas, simultaneamente, aquele que demanda plena consciência de seus partícipes. Contra isso, o autor defende um processo educacional capaz de criar e manter uma sociedade baseada na dignidade e no respeito às diferenças, tendo em vista que para o referido autor, os indivíduos são capazes de resistir ao processo de sua própria alienação.

Assim, lutar contra a barbárie equivale a fortalecer o direito de todos à educação. Eis o ponto de convergência entre teoria crítica e o ideário de inclusão em educação, isto é, compreender a complexa correlação entre as três dimensões (culturas, políticas e práticas), com intuito de desenvolvermos, no cotidiano do colégio, a formação intelectual e as relações humanas mais inclusivas.

As motivações são humanas e também econômicas. Assim, de um lado, a inclusão em educação busca garantir o direito à educação de todos os alunos, independentemente de suas características ou dificuldades individuais, para construir uma sociedade mais justa. Por outro, representa a saída que permite a redução de gastos e, por conseguinte, promove o aumento dos lucros.

Em nosso contexto educacional a “dialética inclusão/exclusão” é consequência de uma trama que define a política pública educacional. A esfera política reflete a ordem econômica com seus valores relacionados à competitividade, à ética da concorrência, à valorização das leis de mercado e à ordem neoliberal que impõe reformas de Estado na direção de privilegiar o aspecto econômico sobre o social.

Saber que a política educacional está sendo pautada pelos critérios próprios do mercado e, mesmo assim, pressupor que a escola, por si só, pode romper com o ciclo da pobreza, é desconhecer a realidade. Logo, a Educação para todos implica melhorar a distribuição de renda, que por sua vez remete à distribuição do poder, assim como a possibilidade de participação efetiva de todos, dos mais diversos âmbitos sociais.

Entendemos a inclusão em educação como decorrência do Estado democrático em razão deste ter como fundamento o direito de todos à educação. Com base nessa premissa pretende-se garantir a igualdade de oportunidades e o respeito à diversidade. Em consequência, os objetivos da inclusão em educação envolvem mudanças fundamentais na sociedade e de nossas percepções sobre o potencial humano e sobre nossas ações. Seus fundamentos assentam-se nas oportunidades oferecidas para a totalidade dos alunos e no acolhimento à diversidade humana.

De acordo com Santos (1999) a inclusão em educação é um processo que promove a participação e reduz a exclusão de alunos de diferentes culturas, do currículo e de comunidades em centros locais de aprendizagem. Devido a sua abrangência a inclusão é entendida como um processo permanente que depende do contínuo desenvolvimento pedagógico e organizacional.

A reflexão sobre a inclusão em educação não se restringe apenas a desvelar as diferenças culturais, étnicas, religiosas, de gêneros, entre outras; e sim a de desnaturalizar a exclusão social. Portanto, defender a diversidade corresponde não só a ensinar ao outro a entender as diferenças, como também a emancipá-lo como ator do processo de transformação das relações sociais em busca da construção de espaços de direito para todos.

Longe da ideia de uma escola que transformará a sociedade, assume-se aqui a perspectiva de uma educação que poderá colaborar e participar do processo de emancipação do homem (ADORNO, 2010). Isto inclui, então, o reconhecimento da diversidade humana como riqueza em potencialidades diversas a serem alavancadas em todos os âmbitos sociais, mormente nas instituições de ensino.

4.1.2 Nova política para a Universidade Brasileira

Após a aprovação da Constituição (BRASIL, 1988), torna-se necessário elaborar uma lei complementar para tratar das Diretrizes e Bases da Educação Nacional. A aprovação da LDB que seria promulgada somente em 1996, foi proposta pelo Senador Darcy Ribeiro com o apoio do governo e do então Ministro da Educação, Prof. Paulo Renato Souza que “desejava” uma nova lei para a educação.

Para Darcy Ribeiro, a precariedade do ensino superior brasileiro é algo que não se pode negar. Segundo seu entendimento só poderia atender as necessidades de desenvolvimento econômico, social e cultural (visando à integração do Brasil à nova civilização que terá por base a ciência e a tecnologia), um sistema educacional, que no tocante à organização do ensino superior objetivasse, dentre outros aspectos: a ampliação da autonomia universitária, abrindo possibilidades para instituições competentes alcançarem a condição de universidades, valorizando, conforme a Constituição, a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão; a instituição de cursos superiores sequenciais, de matérias inter-relacionadas, possibilitando assim, a formação de dezenas de especialistas requeridos por uma sociedade atual, ao invés de continuar graduando apenas diplomados das carreiras prescritas com currículos pré-determinados; a abertura de condições para que surjam novas formas de organização do ensino superior, em resposta aos desafios.

O que ocorre com a universidade no Brasil é mais ou menos o que sucederia com uma vaca se, quando bezerra, ela fosse encerrada numa jaula pequenina. A vaca mesmo está crescendo naturalmente, mas a jaula de ferro aí está, contendo, constringindo. Então o que cresce é um bicho raro, estranho. Este bicho nunca visto é o produto, é o fruto, é a flor acadêmica dessa classe dominante sábia, preclara, admirável que temos, que nos serve e a que servimos patrioticamente contritos. Cremos haver demonstrado até aqui que no campo da educação é que melhor se concretiza a sabedoria das nossas classes dominantes e sua extraordinária astúcia na defesa de seus interesses. De fato, uma minoria tão insignificante e tão claramente voltada contra os interesses da maioria, só pode sobreviver e prosperar contando com enorme sagacidade, enorme sabedoria, que é preciso compreender e proclamar. (RIBEIRO, 1986, p.12)

Dentre os aspectos que ele não concordava, estava a abertura da educação ao ensino privado, pois na sua perspectiva, essa inclinação privatista foi responsável pelo sucateamento da educação. O aumento desenfreado do setor privado no nível superior se aprofunda a partir de meados da década de noventa, quando a abertura do setor passou a ser buscada de forma mais explícita e estimulada pelo governo federal no período do governo Fernando Henrique Cardoso.

No governo de Luiz Inácio Lula da Silva, a questão da Universidade Brasileira assume centralidade destacada na pauta governamental, principalmente nos períodos que estiveram à frente da pasta ministerial Cristovam Buarque (2003) e Fernando Haddad (2007). No primeiro

Governo Lula (2003-2006) o Ministério da Educação elaborou um documento¹² que tinha como base implantar a *Reforma Universitária* que o país já esperava há tempos. Esse documento apresentou um diagnóstico acerca da situação das universidades federais brasileiras no qual reafirmava seu estado de crise. O Grupo de Trabalho responsável por pensar estratégias para essa crise, apontou como ações imediatas a formulação e implementação de diretrizes para um plano emergencial com o objetivo de:

[...] superar o endividamento progressivo das IFES junto aos fornecedores; abrir concursos para preencher as vagas de professores, substituindo os professores contratados em caráter temporário por professores efetivos; outorgar autonomia para garantir às universidades federais o uso mais racional de recursos, maior eficiência no seu gerenciamento para captar e aplicar recursos extra-orçamentários, além da autonomia didático-pedagógica; interiorizar a qualidade do ensino/pesquisa, concedendo bolsas de aproveitamento para a contratação de doutores que desejem se dedicar ao magistério nos locais carentes de pessoal com formação superior; e reintegrar os aposentados às atividades das universidades federais, mediante a implementação de um programa especial de bolsas de excelência. (BRASIL, 2003, p. 12).

No entanto, a proposta de “Reforma Universitária” sofreu pesadas críticas por parte do Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (ANDES), pois no seu julgamento tais estratégias poderiam inviabilizar a questão central da Universidade: a sua autonomia. Além dessa crítica, outras tocavam no ponto que esse “modelo” atenderia os interesses de organismos internacionais, como Banco Mundial (BIRD) e incentivaria as parcerias público-privadas. Essa reforma com tantas críticas não foi levada a termo. Assim, somente no segundo Governo Lula foi instituído um programa para a reestruturação das Universidades com o nome de REUNI.

Ao lado da ampliação do acesso, está também a preocupação de garantir a qualidade da graduação da educação pública. Ela é fundamental para que os diferentes percursos acadêmicos oferecidos possam levar à formação de pessoas aptas a enfrentar os desafios do mundo contemporâneo, em que a aceleração do processo de conhecimento exige profissionais com formação ampla e sólida. A educação superior, por outro lado, não deve se preocupar apenas em formar recursos humanos para o mundo do trabalho, mas também formar cidadãos com espírito crítico que possam contribuir para solução de problemas cada vez mais complexos da vida pública (BRASIL, 2007, p.5).

¹² O documento intitulado “*Bases para o Enfrentamento da Crise Emergencial das Universidades Federais e Roteiro para a Reforma Universitária Brasileira*” foi elaborado pelo Grupo de Trabalho Interministerial (em 20/10/2003) composto por membros da Casa Civil e da Secretaria Geral da Presidência da República.

O professor português Boaventura de Sousa Santos é considerado um dos grandes estudiosos das mudanças que vem ocorrendo nas últimas décadas com a Universidade. Principalmente as alterações causadas pela restrição do financiamento do Estado na educação, além das tensões entre o setor público e o privado, compelindo a universidade a vivenciar uma transformação estrutural ao passar a ser produtora de informações a ser uma mera agente profissionalizante, habilitando a mão de obra demandada pelo mercado, deturpando a real identidade da universidade que seria a produção e disseminação de conhecimentos, como instituição formativa.

Para Boaventura de Sousa Santos, uma das problemáticas enfrentadas pela universidade é que ela deixou de produzir para o mercado e passou a ser ela mesma um mercado. Assim, neste processo em que a universidade deve gerir seu sustento, ancorando suas finanças, deve ser gestada e administrada como uma empresa. Esta transformação ocorreu com o capitalismo, a globalização hegemônica, o neoliberalismo que trouxe desafios brutais, interferindo em todos os seus projetos. Se anteriormente uma universidade era um espaço bem delimitado, atualmente, com a liberalização mundial do comércio e a educação na perspectiva lucrativa, a crise da ideia da universidade toma proporções globais.

Ainda segundo este mesmo autor, a universidade que historicamente era concebida como a unidade do conhecimento com a ascensão privada passa a desempenhar outras funções perdendo seu caráter investigativo social, cultural e de formação integral, restringindo-se a corresponder às demandas do mercado de trabalho. Assim, a investigação passa a concentrar-se em aspectos que propiciem rentabilidade econômica, elegendo pesquisas relacionadas à ampliação do faturamento, muitas vezes, menosprezando projetos de investigação de cunho social, o que pode gerar as crises de hegemonia, legitimidade e institucionalidade nas Universidades.

É importante ponderar que muitos criticaram o Programa REUNI, devido à falta de debate para a implementação desse Decreto Presidencial perante a comunidade universitária e a sociedade, provocando entre os atores relevantes desse processo (alunos, professores e técnicos) a desconfiança e temor, porque poderia ferir o sentido da Autonomia Universitária. Esse início de processo provocou a invasão de muitas reitorias de Universidades brasileiras por parte do corpo discente das instituições, com reivindicações referentes à revogação da adesão ao Programa REUNI e a necessidade de um maior debate. Apesar desta mobilização, a introdução do Programa prosseguiu em todo o país.

Figura 5: Ato do ANDES contra o REUNI em outubro de 2007



Fonte: Sindicato nacional dos docentes das instituições de ensino superior¹³

Segundo o próprio texto do REUNI, essa “Reforma Universitária” poderia ser entendida como uma “Universidade para a Cidadania”, pois pressupõe a democratização do acesso, a formação comum (pautada pela prevalência de conhecimentos humanísticos), possibilidades de flexibilidade curricular e a mobilidade estudantil como pressuposto para a construção de novos saberes através da vivência de outras culturas. Sobre a questão do aumento de vagas nas universidades pública é importante o alerta de Marilena Chauí:

Sobre o aumento das vagas temos pontos positivos e negativos. Em um país feito de desigualdades e exclusões como o nosso, calcado na idéia e na prática dos privilégios de classe, afirmar que o ensino superior não é um privilégio de uma determinada classe e sim um direito de todos é afirmar a cidadania democrática, pois a democracia não opera com privilégios e sim com igualdade de direitos. Entretanto, é importante reforçar que a justiça social tem que ser definida, primeiro, pela redistribuição da renda nacional porque sem a igualdade material dos cidadãos não se consolidam as outras formas da igualdade; por enquanto, as políticas de inclusão operam com a transferência de renda e não com a redistribuição dela. (CHAUI, 2009, p.19)

Essas mudanças recebem influência do *Movimento Universidade Nova*, que defende uma concepção de ensino superior afinada com uma abordagem integradora dos processos

¹³ Disponível em: <http://www.andes.org.br/andes/portal.andes>. Acesso em jun. 2014.

formais de ensino e aprendizagem de modo a promover o alargamento da base dos estudos superiores, permitindo a flexibilidade curricular através do aumento de componentes optativos que proporcionarão aos estudantes a escolha de seus próprios percursos de aprendizagem, a introdução de dispositivos curriculares que promovam a integração entre conteúdos disciplinares e o adiamento de escolhas profissionais precoces que têm como consequência prejuízos individuais e institucionais.

O aludido movimento defende a implantação de universidades afinadas com a concepção estadunidense e, também, com o sistema universitário europeu previsto no Acordo de Bolonha¹⁴, o qual já vem sendo criticado, destacando-se nessas análises a natureza economicista que vem sustentando, há algum tempo, as políticas de ensino superior na Europa, nos Estados Unidos da América e nos países periféricos.

Figura 6: Estudantes espanhóis contra o Acordo de Bolonha em 2008



Fonte: <http://www.theeconomyjournal.com>¹⁵

A declaração foi uma mudança na relação das políticas ligadas ao ensino superior nos países envolvidos, estabelecendo um comum espaço de ensino superior a partir do comprometimento dos países envolvidos na promoção de reformas dos seus sistemas de ensino; reorganizar os sistemas de ensino superior de acordo com os princípios de mobilidade dos estudantes, avaliação da qualidade e baseado em ciclos de estudos.

¹⁴ O Acordo de Bolonha pactuado entre os Ministros da Educação de 29 Estados Europeus, junho em 1999, visando à criação de um Espaço Europeu do Ensino Superior, em função da desregulamentação e flexibilidade.

¹⁵ Disponível em: <http://www.theeconomyjournal.com/es/notices/2012/12/-metamorfosis-de-la-politica-educativa-en-europa-66613.php>. Acesso em jun. 2014.

Ocorreram momentos de insatisfação e protestos de estudantes espanhóis contra a Declaração de Bolonha e a unificação do sistema universitário. Milhares de estudantes se manifestaram na capital e em outras cidades espanholas contra uma reforma que acreditavam representar aumento das taxas e tendências mercantis do ensino, isto é, a adequação dos programas educacionais às necessidades do mercado.

No caso específico do Brasil, é importante dar relevo às contribuições teóricas de Marilena Chauí sobre a natureza economicista que atinge os pilares das nossas universidades públicas, inclusive com a tentativa de transformá-las em organizações sociais, passem da condição de instituições para organizações.

Por um lado, a *instituição social* está imersa no quadro de divisão de classes, não estando imune às questões políticas relacionadas às forças do Estado, o Mercado e as Entidades Corporativas. Assim, deve possuir uma inclinação universal que atenda aos reclamos sociais e, principalmente, os paradoxos e as desigualdades inerentes a uma sociedade de classes. Por outro lado, a *organização social*, tem seu caráter particular, tendo como objetivo a obtenção de ganhos (político-econômicos) dentro de um contexto competitivo. Essa tentativa conceitual e operacional de se deslocar o regime jurídico da universidade de instituição para organização articula-se diretamente ao mundo de produção capitalista.

Desta forma, assinalamos que a universidade tradicional ou clássica (mesmo que através de meios desarticulados, centrados em suas formações específicas) estava voltada para o conhecimento ou pelo menos tinha como princípio a busca pelo saber. Ao contrário, nesse processo de transição, a universidade funcional, passaria a ter como “função social” somente formar mão-de-obra para o mercado de trabalho. Assim, caberia às instituições de ensino superior à formação de recursos humanos demandados por um mercado cada dia mais competitivo. Com o aprofundamento desse processo, a universidade operacional, já com o regime jurídico de organização social, estaria voltada para si mesma como estrutura de gestão:

Regida por contratos de gestão, avaliada por índices de produtividade, calculada para ser flexível, a universidade operacional está estruturada por estratégias e programas de eficácia organizacional e, portanto, pela particularidade e instabilidade dos meios e objetivos. (CHAUI, 2001, p.190)

Em contraposição a essa lógica produtivista, devemos pontuar que a universidade atual deve ter como um dos seus principais objetivos, a criação de teorias com densidade que

incentivem o engajamento prático às questões sociais relevantes que afetem o corpo social. Nesse sentido, Darcy Ribeiro (1991) teve a ousadia de propor um novo modelo universitário que rompesse com os padrões elitistas da universidade tradicional, afastando-se, também, das propostas essencialmente tecnocráticas da universidade funcional, vertente que predominou na reforma universitária levada a termo pelos militares.

A universidade não deve separar o jovem e o fluxo da reconstrução social. Ela deve servir como verdadeiro instrumento de uma participação social consciente e responsável. Darcy Ribeiro, em suas reflexões sobre a necessidade de integração entre os saberes acadêmicos já argumentava que quanto mais estanque e fragmentado for o conhecimento, maior a possibilidade de uma lógica mercantil. Desta maneira, as propostas de caráter democrático acabam não sendo operacionalizadas e não repercutem no desenvolvimento dos indivíduos, pelo contrário, acabam por ampliar a privatização e a mercantilização do espaço educacional.

A Reforma Universitária em curso no Brasil, segundo nosso entendimento, demanda que atualizemos certas questões do passado e que estejamos atentos às necessidades do presente. É necessária a defesa da educação superior no sentido público, como um bem coletivo a serviço da sociedade e, principalmente, com a socialização do conhecimento produzido e o seu caráter ético-político.

A questão do desenvolvimento e da educação, mais uma vez, assume protagonismo destacado no cenário nacional, tornando-se necessário dar um sentido plenamente humano-coletivo nos referenciais vinculados ao papel social da Universidade hoje e na construção de um projeto de desenvolvimento centrado na busca das respostas às profundas desigualdades sociais vividas concretamente em nosso país.

Logo, identificamos que um dos principais obstáculos para a realização desses objetivos são as continuidades/permanências do ideário neoliberal na base de orientação das políticas públicas.

4.1.3 A Expansão da Educação Superior Brasileira.

Considerando a existência de uma demanda reprimida almejando o ingresso na Educação Superior, incorpora-se nas prioridades do governo brasileiro a preocupação em torno da política de expansão do ensino e de ampliação do acesso, que se voltam tanto para o

setor privado quanto para o setor público, priorizando em suas propostas a democratização e a Educação Superior de grupos sociais tradicionalmente excluídos desse nível de ensino.

Muito embora tenham ocorrido movimentos importantes no sentido de ampliar o acesso à educação superior brasileira desde o seu surgimento, esta seção discorrerá a evolução desse crescimento apenas a partir da década de 1990. Essa escolha temporal deveu-se em função dessa década ser anterior e próxima ao primeiro mandato do governo Lula, cujos reflexos desse governo foram sentidos na busca da ampliação quantitativa de vagas, além de ser a década logo posterior à promulgação da constituição brasileira de 1988.

O início da década de 1990, ainda sob os efeitos do baixo crescimento econômico da década anterior, é marcado pelo pouco crescimento das matrículas no ensino superior público do país. A necessidade de ampliação do acesso a esse nível de ensino, contudo, é reconhecida já nos discursos do primeiro governo neste período. No ano de 1996, no primeiro mandato do governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso é promulgada a segunda Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional (Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996).

As formulações apresentadas pela abordagem neoliberal presentes neste momento histórico indicam o mercado como elemento regulador da economia do Estado e todos os serviços sociais de educação, saúde e habitação mantidos por ele. Nesta configuração, o papel do Estado passou a ser regido com base na elaboração de estratégias que diminuíram sua participação no financiamento e fornecimento da educação, mas que garantiam o controle dos resultados da Educação Superior.

Na lógica da expansão e eventual democratização da Educação Superior estão presentes nas políticas educacionais brasileiras, incluindo o REUNI que embora se tratar de política da expansão das Instituições Federais de Ensino, traz em sua concepção a mesma concepção de expansão e democratização utilizada para o crescimento do setor privado. Imbuída nas políticas para o ensino superior, a reforma das universidades públicas é pautada pela redução de investimentos nessa área. A expansão do ensino superior privado ocorre na influência das ideias neoliberais a respeito das propostas de reforma nesse grau de ensino, em particular, da universidade pública brasileira.

Simultaneamente à crescente procura pelo ensino superior, o que se observou durante a década de 1990 foi uma redução progressiva dos recursos destinados à manutenção das Instituições Federais de Ensino Superior. Corbucci (2004, p.681) comenta a questão:

Os dispêndios do MEC com a educação superior, em especial, destinados à manutenção da rede federal, foram sistematicamente contingenciados ao longo da década de 1990. Ao se estrangular a capacidade das IFES, também se abriu caminho para o crescimento do setor privado.

Em um contexto de aumento de demanda por acesso à Educação Superior, de criação de renovadas opções de tipos de cursos e instituições, e da redução dos investimentos públicos nesse nível de ensino, as instituições privadas encontraram espaço para expansão. Os dados relativos à oferta desse nível de ensino no período são demonstrativos deste viés. Em termos de matrícula, a rede pública passou de 578.625 alunos, em 1990, para 832.022, em 1999. A rede privada por sua vez passou de 961.455 alunos para 1.537.923, no mesmo intervalo de tempo. Enquanto o crescimento no setor público foi de 43,8%, no setor privado foi de 60%. Ao final da década, a participação na oferta do setor público era de 35,1%, e no setor privado era de 64,9% (NOGUEIRA, 2008).

No início do ano de 2001 foi publicado o Plano Nacional da Educação, Lei nº. 10.172, de 09 de janeiro de 2001. O plano consiste em objetivos e metas diretamente relacionados ao desafio de expandir o ensino superior no país, bem como alguns que indiretamente contribuem para tal finalidade. Dentre eles, cabe mencionar o seguinte:

[...] prover até o final da década, a oferta de educação superior para, pelo menos, 30% da faixa etária de 18 a 24 anos (nº. 1); estabelecer uma política de expansão que diminua as desigualdades de oferta existentes entre as diferentes regiões do País (nº 3); estabelecer um amplo sistema interativo de educação à distância, utilizando-o, inclusive, para ampliar as possibilidades de atendimento nos cursos presenciais, regulares ou de educação continuada (nº 4); diversificar o sistema superior de ensino, favorecendo e valorizando estabelecimentos não universitários que ofereçam ensino de qualidade e que atendam clientelas com demandas específicas de formação: tecnológica, profissional liberal, em novas profissões, para exercício do magistério ou de formação geral (nº 10); diversificar a oferta de ensino, incentivando a criação de cursos noturnos com propostas inovadoras, de cursos sequenciais e de cursos modulares, com a certificação, permitindo maior flexibilidade na formação e ampliação da oferta de ensino (nº 13) (BRASIL, 2001).

Segundo Nogueira (2008, p.38), dentre os objetivos e metas apontados, entretanto, não há nenhum que direcione no sentido de assegurar o fortalecimento do setor público. No início do século XXI, teve prosseguimento a política expansionista do ensino superior apoiada, sobretudo, na iniciativa privada. A participação do setor público nas matrículas é progressivamente reduzida nos anos entre 2000 a 2006, passando de 33,0% para 25,9% nesse

período. Em 2006, o país possuía um total de 4.676.646 matrículas na graduação presencial, registrando um crescimento de 5,0% em relação ao ano anterior. As instituições públicas tinham 1.209.304 matrículas nessa modalidade de graduação, contra 3.467.342 matrículas nas particulares. Segundo este autor, a rede privada foi protagonista no processo de expansão.

As discussões que envolvem a democratização da educação e os seus desdobramentos se tornam evidentes quando se tem presentes o perfil da pirâmide educacional brasileira marcada por processos excludentes e mercadológicos. Surgem no mercado os holdings educacionais, que em sua maioria, são conjuntos de instituições privadas mantidas pela mesma mantenedora, que passam a atuar no modelo de *holding*.

É fundamental perceber que a expansão dos últimos anos ocorreu, principalmente, pelo setor privado. De acordo com os dados do INEP de 2007, a distribuição de IES por categoria administrativa apresenta-se com 89% de instituições privadas e 11% de instituições públicas, sendo 4,6% de instituições federais (BRASIL, 2007). Do mesmo modo que nos anos anteriores, as IES privadas foram responsáveis pela oferta do maior número de cursos em 2007, um total de 16.892. Todavia, as instituições federais de ensino superior apresentaram o maior crescimento percentual (8,8%) de crescimento no número de cursos em relação a 2006.

De acordo com Nogueira (2008), além da ampliação progressiva dos recursos financeiros da rede federal já instalada, no Governo Lula deflagrou-se um processo de ampliação dessa rede, por meio da construção e/ou consolidação de novas universidades e campi. Ainda segundo a autora, é preciso registrar que o estímulo novamente à sobrevivência das instituições privadas não deixou de ser realizado durante a primeira gestão do Governo Lula. A criação do Programa Universidade para Todos (PROUNI), sob o argumento de regulamentação das isenções fiscais e de democratização do acesso ao ensino superior, trouxe novo fôlego às instituições privadas.

As matrículas no ensino superior do Brasil vêm crescendo constantemente a cada ano. Nogueira (2008) destaca algumas características relacionadas ao perfil atual do sistema de ensino superior do Brasil, dentre as quais: (1) a baixa taxa de atendimento da população, ainda hoje; (2) a privatização do ensino superior; (3) a heterogeneidade do sistema; e (4) as desigualdades regionais na oferta. Para retratar este quadro, a autora baseou-se nos dados do Censo de 2006 e 2007. Os dados analisados evidenciam o aprofundamento da privatização do ensino superior brasileiro.

No Brasil, a questão da expansão do acesso à Educação Superior, como proposta de democratização, está perpassada na tensão público versus privado, como se percebe nas

políticas educacionais implantadas. No desenvolver dessas políticas percebe-se o forte embate entre o financiamento da rede pública e o fortalecimento das instituições privadas.

A lógica da expansão do ensino superior está intercalada com as concepções capitalistas e ao analisarmos esse movimento de expansão podemos perceber que os investimentos foram realizados na área pública, mas também no setor privado, tendo este último prevalecido durante o período analisado. Logo, compreende-se que a opção escolhida pelo Estado para tratar a questão do acesso à Educação Superior foi também por meio do incentivo do setor educacional privado, o que reduz a participação e a responsabilidade do governo.

Percebe-se, ainda, que a questão da democratização nas políticas educacionais brasileiras está posta como a expansão do acesso por meio de mecanismos menos onerosos para o Estado, seja através do setor privado ou público, como é o caso do REUNI, e demais políticas, sem, no entanto, aliar essas políticas aos meios necessários para uma efetiva democratização, com todos os aspectos necessários, pois para haver de fato democratização do acesso, é necessário aliar a expansão aos mecanismos de inclusão de grupos excluídos nesse nível de ensino, com qualidade e meios de permanência dos estudantes.

É dentro desse perfil de compreensão das influências das práticas neoliberais nas políticas educacionais adotadas no Brasil que se contextualiza a abordagem nas políticas educacionais de reforma e expansão do ensino superior no Brasil a partir dos pressupostos do neoliberalismo vigentes no país, principalmente a partir da década de 1990.

4.2 Programa Reuni: Concepções

Na busca de analisar o REUNI, sua formulação e concepções políticas e pedagógicas, em sua proposta de expansão e democratização do acesso à Educação Superior, este capítulo foi estruturado objetivando discorrer sobre o programa, retomando o seu planejamento e execução pelo Governo Federal e a adesão significativa das Universidades Federais brasileiras.

Para essa compreensão, consultaram-se documentos oficiais que trouxeram as diretrizes do Programa de Expansão da Educação Superior e estudos que pesquisam sobre o tema, verificando os significados e objetivos do programa, bem como seus resultados.

Recorreu-se, ainda, às análises realizadas pelos diversos segmentos quanto ao debate em torno do REUNI.

O Programa em estudo possui 6 (seis) dimensões: Ampliação da Oferta de Educação Superior Pública; Reestruturação Acadêmico-Curricular; Renovação Pedagógica da Educação Superior; Mobilidade Intra e Interinstitucional; Compromisso Social da Instituição; Suporte da Pós-Graduação ao desenvolvimento e aperfeiçoamento qualitativo dos cursos de graduação.

As dimensões enfocadas no estudo para a análise da Democratização foram referentes à ampliação da oferta de educação superior pública no que se refere a aumento de vagas de ingresso, redução das taxas de evasão e ocupação de vagas ociosas e o compromisso social da instituição, relacionado com políticas de inclusão, programas de assistência estudantil e políticas de extensão universitária.

Do ponto de vista do acesso, além da dimensão quantitativa referente aos alunos existe a qualitativa ou política ao inserir o debate da necessidade da Democratização nas instituições.

No que se refere à permanência, além da dimensão financeira dos custos de acesso ao conhecimento existe a qualitativa ou política, vinculada com as ações afirmativas, buscando a valorização da contribuição do aluno no processo de ensino, através das vivências em sua realidade social e cultural.

4.2.1 Objetivos e estratégias do REUNI

O Programa REUNI surgiu em 24 de abril de 2007, através do decreto nº 6.096, propondo a modificação da situação de desigualdade e restrição no acesso à Educação Superior, dentro do contexto de uma série de políticas educacionais adotadas no Governo Lula, visando à expansão do acesso à Educação Superior e maior democratização no ensino superior.

Neste cenário de políticas para a expansão do acesso à Educação Superior pública, é possível caracterizar 3 (três) ciclos interligados dessa expansão. De acordo com informações do Ministério da Educação (MEC), o REUNI é uma segunda etapa no Programa de Expansão da Educação Superior Pública. A primeira etapa, implantada entre 2003 e 2006, teve como

objetivo principal a interiorização das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), com a criação de novas universidades federais, a consolidação das já existentes e a criação e consolidação de campi universitários. Já a terceira etapa, que iniciou em 2008, tem como objetivo principal criar Universidades buscando também integração e cooperação internacional, como os exemplos da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA), em Foz do Iguaçu, Paraná, e a Universidade Luso-Afro-Brasileira (UNILAB), em Redenção, Ceará. (MEC, 2007)

O REUNI foi instituído em resposta às metas determinadas no PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação em 2007, para criar condições de ampliação do acesso e permanência de estudantes na educação superior, em nível de graduação, por meio do melhor aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos existentes nas universidades federais, e destacou-se de forma primordial entre as ações políticas do MEC pelo modo como afeta a política de financiamento da educação superior pública federal buscando uma reestruturação, que renova a significação das funções sociais da Universidade pública e da Educação Superior. (BRASIL, 2007)

Para o MEC, através do Programa REUNI, surgiu o incentivo para a retomada do papel estratégico das Universidades Públicas, a fim de contribuir com o desenvolvimento econômico e social do País. Assim, foram definidas as principais finalidades do Programa: a) ampliar, de forma democrática, o acesso e a permanência de estudantes de camadas sociais de menor renda; b) possibilitar a criação de novos cursos; c) administrar com melhor qualidade os cursos de graduação; d) trazer à tona o fortalecimento dos debates acerca da democratização da universidade pública brasileira (BRASIL, 2007, p.10).

O Programa de Expansão foi de adesão voluntária de cada Instituição Federal de Ensino Superior (IFES). Cada IFES que aderiu ao programa precisaria da previsão do seu plano particular das ações determinadas e que pudessem desenvolvê-las para o cumprimento das metas. Em contrapartida, receberia recursos condicionados ao cumprimento das metas estabelecidas para cada etapa, limitado a 20% do orçamento de custeio e de pessoal, a partir do ano inicial de adesão e durante o prazo de cinco anos, condicionado à capacidade orçamentária e operacional do MEC (BRASIL, 2007).

Embora essas condições do Governo Federal e do MEC, no âmbito das diretrizes do REUNI, foram aceitos e aprovados todos os projetos encaminhados. Após a elaboração e a aprovação dos Planos de Expansão nos Colegiados Superiores das universidades federais, os

reitores assinaram junto ao MEC um acordo de metas onde se comprometeram com uma expansão de suas vagas em troca de aportes financeiros e novos concursos. (DEUS, 2008).

Assim, ainda que fosse necessária a aprovação dos órgãos superiores de cada instituição universitária, a aprovação do Reuni seria indispensável para o recebimento das verbas públicas destinadas pelo governo federal para as instituições. Os objetivos gerais do Reuni já estavam determinados, cabendo às instituições a tarefa de elaborar as estratégias necessárias à implantação da reforma proposta pelo governo, através da gestão e características peculiares de cada uma das instituições de ensino envolvidas.

O REUNI constitui-se como documentação para conter todos os direcionamentos necessários para a elaboração do Plano Operacional de Reestruturação das instituições de Educação Superior, acerca da estrutura e funcionamento, que incluem o conjunto de propostas a serem executadas. Nesse sentido, as ações devem ter por base a resolução de problemas estruturais considerados nos respectivos projetos pedagógicos, como: altos índices de evasão de alunos, escolha dos cursos e ampliação de diversificadas competências na formação profissional (BRASIL, 2007).

Nas diretrizes do REUNI para o cumprimento das metas, encontram-se: redução das taxas de evasão, ocupação de vagas ociosas e o aumento de vagas de ingresso; ampliação da mobilidade estudantil, com a implantação de regimes curriculares e sistemas para o aproveitamento de créditos e a circulação de estudantes entre instituições, cursos e programas de educação superior; revisão da estrutura acadêmica; diversificação das modalidades de graduação; ampliação de políticas de inclusão e assistência estudantil e articulação da graduação com a pós-graduação. (BRASIL, 2007).

O REUNI também pretendeu atuar na interiorização das universidades públicas, como recurso de expansão de vagas. Assim, apresenta como estratégias, a criação de *campi* e de cursos não somente nas capitais, mas também em cidades do interior e a ampliação de vagas noturnas como propostas de inclusão dos trabalhadores que não poderiam frequentar os cursos diurnos. (BRASIL, 2007).

Segundo o decreto criador do REUNI, as Universidades necessitam adequar-se ao mundo contemporâneo com formação ampla e sólida (BRASIL, REUNI, 2007, p.5), e isso poderá ser alcançado pela adesão das instituições de ensino superior ao REUNI. Essa adesão, segundo o documento que apresenta as diretrizes do REUNI, promoverá a ampliação do acesso ao ensino superior, aproveitamento melhor o espaço físico das instituições e aumentando o quantitativo de profissionais para esse grau de ensino. Importante mostrar que a

qualidade almejada para este nível de ensino tende a ser incrementada a partir da adesão dessas instituições ao programa e às suas diretrizes, com a consequente reformulação curricular dos seus cursos, valorizando a flexibilidade e a interdisciplinaridade. Essa questão está presente quando o Programa sinaliza a ausência de recursos por parte de uma grande parcela de universitários para prosseguir enfrentando as despesas dos estudos, o que faz crescer a taxa de evasão.

Quanto ao financiamento, foi estimado para o Governo Federal repassar R\$ 12 bilhões às universidades até 2012. O investimento resultará em aumento do número de cursos e vagas. Uma parte do total dos recursos de investimentos foi alocada, considerando o número de matrículas projetadas, tendo 2 (dois) indicadores, segundo o Decreto nº 6.096/2007, para aferição das metas: a taxa de conclusão média dos cursos de graduação presencial e a relação de alunos de graduação em cursos presenciais por professor, na forma da ampliação da relação entre professor e aluno de 1 para 18 e aumento da taxa média de conclusão de cursos em 90%. (BRASIL, 2007).

O MEC estabeleceu os parâmetros dos cálculos desses dois indicadores, que consistem na aferição da taxa de conclusão dos cursos de graduação. Isso, na verdade, não vai expressar sucesso nos cursos das universidades, mas sim a relação entre o fenômeno de retenção e evasão, ou seja, preencher suas vagas ociosas decorrentes do abandono dos cursos, como também nas vagas oferecidas nos processos seletivos. Recomendou-se que as universidades fizessem uma projeção do total de alunos matriculados, com base no número de vagas anuais de cursos de graduação presencial, segundo a duração padrão do tempo, para a integralização curricular (BRASIL, 2007).

Ainda, segundo o Plano de Reestruturação do Ensino Superior, as universidades devem exercer sua autonomia como instituição para propor novos cursos, flexibilidade no currículo, caminhos adaptados de formação para cada realidade local e utilizar com mais eficiência os recursos materiais e humanos existentes. Nesse sentido, os projetos poderão romper com a estrutura tradicional de ingresso já em cursos profissionalizantes, sendo possível propor estruturas que prevejam uma formação inicial de curta duração como parte do caminho rumo à profissionalização ou formação específica.

Após a breve apresentação do decreto e as suas diretrizes, iremos analisar nas seções seguintes as metas e estratégias do programa, enfocando suas concepções e relacionando-as em um contexto mais amplo das políticas educacionais com pretensão democratizantes.

4.2.2 Política do REUNI e suas fundamentações teóricas

O REUNI faz parte de um projeto maior de reforma da Educação Superior pretendida no Brasil. Dessa forma, mesmo com suas peculiaridades bem específicas, não podemos entender o REUNI como um ponto isolado na educação superior. Assim, em nível mais geral, é necessário entender sobre a representação de uma política pública ou programa, se visualizar sua efetivação através de uma perspectiva social, reconhecendo enquanto aparatos influentes apenas as diretrizes e interesses governamentais.

No decorrer da década de noventa, o Banco Mundial foi um dos órgãos que direcionou as políticas educacionais dos países da América Latina. As diretrizes¹⁶ de caráter economicistas, desenhadas pelo Banco, foram base para as reformas realizadas pelos países da região, que se destacam por um processo de desestruturação do setor público, especialmente na ruptura da hegemonia do Estado na oferta e financiamento da Educação Superior e, paralelamente, uma expansão do setor privado que assumiu o controle da oferta da Educação Superior, inclusive no Brasil.

As orientações do Banco Mundial, com relação às políticas de educação superior, são responsáveis por parte dos princípios sobre os quais foram elaborados os documentos desse nível de educação, como é possível identificar na análise de Sguissardi (2000). Para o autor, algumas destas orientações estão presentes nas políticas de educação superior do Brasil:

(...) cada uma dessas “orientações” supõe explícitas ou implícitas concepções teórico-políticas em torno da educação superior e de suas relações com o Estado e a sociedade civil. No caso da primeira, argumenta-se que o modelo tradicional das universidades europeias de pesquisa (Humboldt), com estrutura de programas em um único nível, seriam custosas e pouco adequadas às necessidades dos países em desenvolvimento. Solução: maior *diferenciação institucional*, com a criação de instituições não universitárias de diversos tipos: colégios politécnicos, institutos profissionais e técnicos de ciclos curtos, *community colleges* (com dois anos de ensino acadêmico ou profissional), além de ensino à distância (SGUISSARDI, 2000, p.6, grifos do autor).

¹⁶ O documento “La enseñanza superior. Las lecciones derivadas de la experiencia” 1993, elaborado pelo departamento de Educação e Política Social do Banco Mundial, desencadeou um grande debate em torno da Educação Superior, orientado as políticas e ações dos governos dos países latino-americanos.

Analisando as proposições do Banco Mundial em relação à Educação superior, visualiza-se a relação com o REUNI, pois esses organismos defendem a ampliação da entrada na Educação Superior. Essa ampliação é defendida através da proposta de uma maior diversificação do nível de ensino em questão a partir da oferta de diversas possibilidades de acesso, sobretudo para classes trabalhadoras mais destituídas de direitos sociais, sendo que estes direcionamentos estão contemplados no REUNI.

Para Cislaghi (2010) a expansão proposta pelo REUNI está atrelada a uma reestruturação da universidade para os padrões requisitados pelo capitalismo na sua fase contemporânea, solidificados nas propostas do Banco Mundial, onde as políticas educacionais, principalmente na Educação superior, adotam concepções neoliberais nas quais as Universidades passam a ser reconfiguradas e são interpeladas a tornarem-se mais competitivas, com condições de atender um número maior de estudantes, através da diversificação da forma de oferta do ensino.

Nas fundamentações teóricas do REUNI, é possível perceber as semelhanças das concepções do Programa com o Processo de Bolonha, que segundo Lima, Azevedo e Catani (2008), objetiva harmonizar os sistemas universitários nacionais, de modo a equiparar graus, diplomas, títulos universitários, currículos acadêmicos e adotar programas de formação reconhecíveis por todos os seus Estados membros.

No cenário Nacional, é oportuno mencionar que o REUNI foi formado no contexto dos debates referentes a proposta formulada pelo ex-Reitor da Universidade Federal da Bahia (UFBA), Prof. Naomar de Almeida Filho, denominada “Universidade Nova”, cuja ideia central é a implantação de bacharelados interdisciplinares (BIs), com o intuito de propiciar uma formação geral, antecedendo a formação profissional da graduação e a formação científica da pós-graduação (ARRUDA, 2009).

Com o Programa de Apoio aos Planos de Expansão e Reestruturação das Universidades Federais (REUNI), a UFBA ampliou a oferta de cursos de graduação e programou uma reforma curricular com a implantação do regime de ciclos na educação superior, influenciada na atual progressão linear para expansão de vagas. Este modelo constitui o Programa UFBA Universidade Nova. (MOROSINI, 2006)

O Bacharelado Interdisciplinar, com três anos de duração, possui quatro áreas do conhecimento: Humanidades, Artes, Tecnologias e Ciências, Saúde. O Bacharelado Interdisciplinar é oferecido, sobretudo, para cursos noturnos. Nas tipologias contempladas, a Universidade oferece cursos em Formação Superior, Bacharelado,

Licenciatura (formação de professores para a educação básica), Superior de Tecnologia, além do Bacharelado Interdisciplinar. (UFBA, 2007).

Em paralelo, está em curso a reestruturação física dos campi, segundo as diretrizes do Plano Diretor Físico e Ambiental (aprovado pelo Conselho Universitário). As unidades (faculdades, escolas e institutos) serão reunidas por áreas de afinidade denominadas Zonais.

O Projeto da Universidade Nova surgiu a partir do debate da necessidade de mudanças na estrutura curricular da UFBA, a partir de 2006. Havia sido projetada uma proposta de reestruturação curricular então denominada de “Projeto UFBA Nova”, que por sua vez, depois de ter conquistado o apoio do MEC recebeu outra denominação, a de “Universidade Nova” (UFBA, 2007, p.14).

A ANDIFES, após conhecimento do projeto de reestruturação da UFBA, recebeu o então Reitor da Universidade para apresentar o projeto e um documento “Proposta de Reestruturação da Arquitetura Acadêmica – Termo de Referência Preliminar” (versão 1.0 de 29/09/2006) ¹⁷, com as mesmas propostas, contemplando o “regime de ciclos” do qual faz parte o Bacharelado Interdisciplinar.

Este documento em sua versão final foi denominado “Universidade Nova: Reestruturação da Arquitetura Curricular na Universidade Federal da Bahia”, observando a discussão que justificou a construção do Projeto Universidade Nova, bem como o modelo de educação superior que o mesmo propõe. O principal objetivo do documento é apresentar o Projeto Universidade Nova da UFBA como a alternativa para reestruturação das universidades públicas federais em sua totalidade, ou seja, o seu objetivo é que se torne uma política do governo federal. Depois de anunciada a Universidade Nova como saída para a reestruturação para as Universidades públicas do Brasil, no atual estágio de desenvolvimento do capital, o documento parte para o resgate da origem dos modelos de universidade, o Modelo Norte-Americano, denominado, pelo documento, MNA e o Modelo Unificado Europeu, o MEU. Esses dois modelos são os que a documentação Universidade Nova avalia como destaque na atualidade. No ponto de vista do documento, existem alguns problemas que devem ser superados, como: a extrema precocidade na escolha da profissão, o “caráter monodisciplinar da graduação”, a distância entre a graduação e a pós-graduação e a “incompatibilidade” com outros modelos, sobretudo dos países desenvolvidos. (UFBA, 2007)

¹⁷ Documento disponível em: <<http://www.andifes.org.br/>>. Acesso em 02/01/2014.

Este documento afirma a existência de uma suposta urgência de modernização. Esse argumento, segundo o documento, sinaliza a educação superior como incapaz de dar respostas às mudanças da “sociedade do conhecimento” ou “sociedade da educação”. (CHAUI, 2001)

Ao analisar as diretrizes do Projeto Universidade Nova e as concepções do REUNI, vemos as possíveis conexões entre os dois projetos. Em relação às diretrizes que modificariam profundamente a estrutura de organização das universidades federais, todas as que estão presentes no Programa REUNI, aparecem também no Projeto Universidade Nova.

4.2.3 Financiamento

O montante de recursos disponíveis para a expansão e também a forma como esses recursos são disponibilizados foram pontos de embate na proposta do REUNI. Nesse sentido, Lima (2009) afirma que, com o REUNI, surge uma nova modalidade de financiamento para as IFES, o que ele denomina de contrato de gestão, ou seja, o financiamento dessa expansão está condicionado ao cumprimento de metas. Segundo este autor, essa modalidade de financiamento efetiva a conversão destas IES em organizações de ensino, descaracterizando, assim, o conceito de Universidade. (LIMA, 2009).

O decreto caracteriza-se por um contrato de gestão que, como tal, fixa rígidas metas de desempenho para recebimento de contrapartidas financeiras. A lógica de financiar por contrato estava pretendendo ser arquitetado desde o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso. Nesse momento, os contratos de gestão, estavam diretamente vinculados ao debate da transformação das IFES em fundações públicas de direito privado ou organizações sociais.

Estas propostas, marcadas pela mudança do financiamento, têm levado a autonomia universitária a adquirir novos formatos. Esta nova forma de financiamento precisa do mercado e do próprio governo que une as universidades aos seus direcionamentos justamente através de estruturas como os contratos de gestão. O aumento da autonomia financeira significa, na prática, dificuldades na concretização da autonomia didático-científica e administrativa garantida na Constituição.

As iniciativas de criação de contratos de gestão estiveram camufladas de Contratos e Planos de Desenvolvimento Institucional, que não obtiveram apoio das IFES no governo do presidente FHC. Para o autor essas ações acabam por obrigar as instituições, mediante

Contrato de Gestão, a cumprirem determinadas metas definidas numa negociação, em que o lado mais frágil no embate com o governo é das próprias instituições. A partir do governo Lula, no decreto do Programa, a atualização como mecanismo de financiamento foi implantada.

Independente das situações particulares das universidades é importante reafirmar que, ainda que haja uma ampliação absoluta dos recursos, um incremento relativo percentual no orçamento de custeio para uma expansão de estudantes pode ser, na prática, uma redução do orçamento de custeio por estudante, assim também como na ampliação de pessoal, já que vai se ampliar muito o número de estudantes por professor.

A respeito do financiamento disponibilizado pelo governo, para obter todo o escopo projetado, foi conservada a opção governamental com o veto presidencial às metas do Plano Nacional de Educação sobre os recursos orçamentários da educação. Apesar de o governo seguir a missão prescrita no PNE sobre a expansão de vagas na educação superior, o mesmo não ocorreu na questão do financiamento, pois 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 Cardoso e mantido pelo governo Lula. Assim, 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.

Em sentido oposto, Deus (2008) relata que a crítica de que o REUNI seria uma regulação, atendendo tão somente exigências de mercado, não encontra qualquer justificação plausível, pois sua implantação, além de representar recurso novo para as instituições, dá-se num quadro de recuperação das fontes de financiamento e não em momento de contingenciamento de verbas. (DEUS, 2008).

Nos aportes de pessoal e custeio, o decreto fixa o acréscimo a um máximo de 25% das despesas, de custeio e pessoal, em um período de 5 anos, excluindo os inativos, tendo por base o orçamento inicial do cumprimento do plano em cada instituição, ainda antes das definições da expansão proposta. Já no documento do MEC “Diretrizes do REUNI” (2007, p.13) o acréscimo fixado é ainda menor, limitando-se a 20% a mais no decorrer de 5 anos, tendo como parâmetro o orçamento de 2007 e a ampliação estabelecida é no mínimo 20% das vagas (CISLAGHI, 2010). Com isso, o REUNI define uma expansão de vagas nas universidades federais, desconsiderando os déficits anteriormente acumulados que ainda não haviam sido repostos nos novos orçamentos de custeio e pessoal.

4.2.4 Metas

As metas do REUNI foram analisadas por diversos pesquisadores, como Lima (2009) que afirmou que a adesão das universidades federais ao decreto implicaria diretamente em dois níveis de precariedade: no trabalho docente e na formação profissional. A precarização da formação ocorre através do atendimento de um maior número de alunos por turma, da criação de cursos de curta duração e/ou ciclos (básico e profissionalizante). Considerando a necessidade do cumprimento das metas para expandir, indicadas no decreto, através do aumento do número de turmas, de cursos e da relação professor-aluno em sala de aula da graduação. A dinâmica de contratação de professores nas Universidades está pautada no “banco de professores equivalentes”. (LIMA, 2009).

Outra questão é a quantidade de vagas criadas nas universidades e a repercussão dessa expansão para o trabalho dos docentes e para o financiamento da estrutura da universidade.

As Universidades, para aderirem ao REUNI, deveriam enviar ao MEC seus projetos de expansão e reestruturação, criação de novos cursos, abertura de mais vagas. Ao aprovar seu projeto, a Universidade deverá alcançar suas metas gradualmente e da mesma forma, a liberação de verba também é gradual, ao fim dos 5 anos. Porém, “O atendimento dos planos é condicionado à capacidade orçamentária e operacional do Ministério da Educação.” (decreto 6096, art. 3º, parágrafo 3º) Ou seja, a aprovação do projeto pelo MEC não garantia a liberação do dinheiro, pois podia não estar no orçamento do Ministério.

Para Melo (2009) existem diversos aspectos que devem ser observados, como a reestruturação acadêmica e curricular, a mobilidade estudantil e a renovação pedagógica da educação superior, que foram pouco observados pelas IFES. Vários dirigentes abriram-se ao debate, mas não conseguiram chegar a um consenso interno ou externo sobre um novo modelo que pudesse substituir ou complementar a estrutura universitária atual, conseguindo incluir novos estudantes, modernizar a educação e manter a qualidade. O escasso tempo disponível para a apresentação das propostas e a estrutura institucionalizada das IFES pode ter contribuído para isto.

O REUNI também apresenta preocupação com relação à ampliação do acesso e a redução de vagas ociosas, destacando no REUNI: a reestruturação acadêmico-curricular, com novas modalidades de graduação; a articulação da educação superior com outros níveis de ensino; a apresentação de políticas voltadas para a questão da permanência, como por

exemplo, as políticas de assistência estudantil e também a articulação entre graduação e pós-graduação.

Em relação às mudanças pedagógicas, Tonegutti e Martinez (2007) ressaltam que, democratizar as Universidades e combater a taxa de evasão, significa também repensar a sua organização acadêmica e curricular, modificando os currículos rígidos e direcionando-o desde o início para uma formação multidisciplinar flexível.

Ainda que a apresentação da proposta do programa feita pelo MEC direciona o foco à democratização e expansão do Ensino Superior no Brasil, todavia há que se questionar os meios que ele fez uso para atingir metas, meios que em linhas gerais almeja a elevação de uma média de conclusão de graduação para 90%, do aumento da relação aluno/professor (RAP) de 18 para 1, com um incremento orçamentário de R\$ 2 bilhões (os 20%), tudo isso ao final de 5 anos. Atualmente, esta relação está estimada em de 16 para 1, além da taxa média de conclusão de cursos também estar abaixo do número estabelecido de 90%. (INEP, 2013).

Paralelo a isto está a visão de que a escolarização de terceiro grau tem que estar adaptada ao mercado no sentido de reduzir o custo-benefício da educação pública. E reduzir o custo aumentando o fluxo de diplomação sobre a base da estrutura física e do corpo docente vigente.

O objetivo do programa, segundo o decreto, seria a criação de condições de ampliação de acesso e permanência no ensino superior “pelo melhor aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos existentes nas universidades federais” (Brasil, 2007), numa clara perspectiva de racionalização, de que existe déficit no aproveitamento dos recursos nas universidades federais, diagnóstico presente no Brasil desde a ditadura militar (CISLAGHI, 2010).

Nessa seção, verificamos algumas questões, que têm despertado o debate por parte dos estudiosos, em relação às metas e objetivos do programa, apresentando diferentes opiniões de vários segmentos envolvidos no cenário da Educação Superior pública.

Na insuficiência da oferta de vagas pelo sistema federal de Ensino Superior, em termos quantitativos, as propostas que visam corrigir este cenário tornam-se alvo do debate político e acadêmico. Em consequência, diversos pesquisadores têm analisado as medidas adotadas para a pretendida expansão na Educação Superior pública, e o programa REUNI tem sido objeto de debate por apresentar uma proposta de reestruturar as universidades e também pela forma de concessão do financiamento para a expansão destas instituições. Assim, o REUNI, desde sua concepção, foi alvo de diversas críticas, quanto a sua importância para as

universidades e, também, quanto aos impactos que esse programa poderia trazer para as instituições que aderiram ao Programa.

Quando foi anunciado, o REUNI foi alvo de críticas dos segmentos pertencentes à comunidade acadêmica, na alegação de que estaria atendendo interesses específicos, tornando precário o trabalho dos docentes e a formação dos alunos, bem como alterando as significações e funções da Universidade Pública. Foi possível perceber a movimentação das entidades representantes dos trabalhadores na área da Educação Superior e dos alunos, bem como dos estudiosos na área das políticas educacionais.

Entre as questões que se apresentaram sobre o debate acerca do REUNI, estão as metas de expansão do programa, com enfoque nas políticas de acesso e permanência, o seu financiamento para esta expansão proposta, bem como as repercussões dessas medidas de expansão sobre a qualidade do ensino oferecido pelas IFES. Entretanto, atribuiu-se maior ênfase a estes elementos: *o financiamento proposto para a expansão, as suas diretrizes gerais e a proposta de democratização do acesso*. Tratando-se de campo permeado por interesses simbólicos, econômicos e políticos, os vários agentes envolvidos manifestam-se de forma bastante contundente sobre suas representações, sobre pontos que consideramos importantes para a concepção das políticas do ensino superior.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho abordou o Programa REUNI, a abordagem contemplou a intenção de descrever e analisar a natureza do programa, seus limites e possibilidades em relação à proposta de democratização do acesso, por meio da interiorização e expansão de vagas e ofertas de cursos na Educação Superior, contrastando com a política de aumento do aporte de recursos financeiros como promoção dessas propostas.

Por meio da revisão da literatura, buscamos realizar um recorte histórico do cenário das políticas públicas para a Educação Superior, caracterizando o seu movimento de expansão e, ainda, as reconfigurações que o período neoliberal e os organismos internacionais impuseram nesse segmento. Esse exercício foi de extrema relevância, pois permitiu-nos entender a forma como surgiu a demanda pelas políticas públicas de expansão e democratização do acesso à Educação Superior.

Conforme vimos, inicialmente, a universidade foi criada para atender os interesses e para servir a uma minoria que representava a elite brasileira e, ao longo da história, o acesso a essas instituições foi sendo reivindicado por diferentes camadas sociais, daí a necessidade de expansão desse nível de ensino. Ocorre que esse movimento de expansão não foi suficiente para atender toda a demanda e, com isso, surgiram movimentos com o objetivo de democratizar o acesso à Educação Superior.

A partir dos estudos da literatura sobre o tema, foi possível definir o conceito de democratização utilizado neste trabalho. Dessa forma, a concepção adotada no nosso estudo, compreende as concepções de Mancebo (2008) e de Ristoff (2008) ao afirmarem que a democratização do acesso ao ensino superior envolve, além da expansão da oferta de vagas, a utilização de mecanismos de inclusão de minorias sociais na Educação Superior. Essas noções remetem ao entendimento de que, entre as primeiras condições para democratizar a Educação Superior, surge a questão do seu acesso universal. No entanto, ressaltam que não basta oferecer vagas suficientes para todos, fazendo-se necessário, também, garantir as condições de permanência dos alunos nas universidades, possibilitando o desenvolvimento acadêmico desses discentes.

Assim, a democratização do acesso para a Educação Superior foi entendida como a chance de aumento do acesso de estudantes de classes sociais menos favorecidas e garantia da permanência e a inclusão de membros de todas as classes e grupos sociais.

Para compreender melhor o processo de criação e implantação do REUNI, realizamos um retrospecto das políticas educacionais adotadas no país a partir dos anos de 1990, quando o país começou a viver a lógica do neoliberalismo, e as políticas públicas passam a ser geridas a partir dessa nova lógica, em que o Estado atenua a sua atuação, e redefine as suas concepções com base nos pressupostos dos organismos multilaterais, em especial o Banco Mundial.

De acordo com a análise realizada, constatou-se que as ações das políticas educacionais adotadas pelos governos brasileiros, desde a década de 90, apresentam sintonia com as recomendações do Banco Mundial e de organismos multilaterais de financiamento, em que os projetos de acesso e democratização do ensino superior vêm se construindo ao longo da história da educação sob o prisma da privatização. A partir do exposto, podemos inferir que a multiplicação das instituições de ensino superior, com vistas ao acolhimento das demandas educacionais acontece pelo caminho da diversificação das instituições de ensino superior e expansão do setor privado, segundo prevista pelos organismos multilaterais, e consolida-se, no Brasil, após a aprovação da LDB, concretizando assim, a visão economicista das políticas neoliberais, o governo como gerenciador e a educação como um produto comercial.

Ao analisarmos as políticas educacionais no Governo Lula, percebemos o embate vivenciado pelo Estado, ao mesmo momento em que há intencionalidade de expansão e de retomar o papel estratégico da Educação Superior ocorre também a força da economia capitalista, onde percebemos que o governo, para se inserir nesse modelo econômico, tem que submeter as suas políticas a essas concepções. Dessa forma, ao mesmo tempo em que o discurso de democratização é utilizado como justificativa dos organismos que se mantêm hegemônicos no poder, é solicitação presente nos manifestos dos movimentos que lutam pela garantia de seus direitos em uma sociedade desigual, e nesse confronto está o Estado com as suas políticas.

Ainda, com o objetivo de compreender o contexto em que o REUNI foi planejado e as concepções do programa, analisou-se, também, a política educacional adotada pelo Governo Lula, com enfoque na reforma universitária pretendida pelo governo. Como vimos, tal reforma universitária, pretendida pelo Governo, não aconteceu em sua totalidade, e está sendo posta em prática por meio de ações isoladas, com a adoção de algumas políticas de cunho emergencial e que se pretendem democráticas. Pontualmente, este trabalho buscou descrever e analisar as políticas do Governo Federal no que tange à expansão do ensino superior,

sobressaindo seu principal programa (REUNI) através do debate acerca da implantação de políticas públicas e a capacidade destas para democratizar (ou não) o acesso à universidade pública brasileira.

A análise das políticas públicas seguidas pelo Governo Lula (2003-2010) permite afirmar que o número de estudantes que chegaram à universidade brasileira cresceu substancialmente nessa década. O estudo sugere que, de fato, houve um incremento considerável no número de estudantes na universidade, pois as Universidades Federais ultrapassaram, em 2013, pela primeira vez, a marca de 1 milhão de matrículas. (INEP, 2013). Desse modo, é possível corroborar o argumento de Höfling (2001) de que há uma intencionalidade política que orienta a criação de políticas públicas na esfera Estatal, para a construção de projeto político de desenvolvimento educacional mais amplo.

Nesse sentido, com foco nas políticas públicas desenvolvidas no Governo Lula, iniciou-se o estudo levando em consideração as concepções do REUNI, por meio da construção da trajetória do programa em nível federal, suas similaridades com as conjecturas do Banco Mundial e as reconfigurações da Educação Superior nos contornos da lógica neoliberal.

Observa-se que o REUNI é a grande política do Governo Federal para a Educação Superior, traduzido numa ampla dimensão, ao mesmo tempo acadêmico, político e estratégico. Contudo, os textos analisados trazem posições diferentes a respeito do REUNI. Alguns autores acreditam que a expansão trará benefícios às Universidades Federais, pois proporcionará maior alocação de recursos financeiros. Outro benefício citado foi a interiorização da rede de ensino superior, com a abertura de novos campi em cidades do interior.

Apesar do setor privado ainda ser maior, foi o setor público mais representativo em crescimento. Levando-se em consideração graduação e pós-graduação, as matrículas somaram 7.261.801. (INEP, 2012). O que observamos foram acomodações no ensino privado (com fusões e aquisições).

Entre os principais aspectos observados, evidencia-se que na elaboração política do Reuni percebemos uma intertextualidade marcada pelo debate e diretrizes internacionais, bem como pelo debate nacional sobre a ampliação das oportunidades educacionais no campo da educação superior brasileira, sinalizando assim que há uma relação entre as esferas global, nacional e o local.

Em uma sociedade com alto grau de desigualdade social, econômica e cultural como a brasileira, a democratização da educação superior não pode ser pensada como política pontual; ela requer políticas públicas diferentes ou diferenciadas em consonância com a composição (desigual) da estrutura social da sociedade brasileira. Os estudos também apontam para a relevância e necessidade de que as políticas públicas do ensino superior sejam trabalhadas como política de Estado, de forma perene e por força de lei, ao invés de política de governo, esta última com sua continuidade dependente da alternância de poder político.

Os números apontam a forte expansão que tem ocorrido na educação superior brasileira. Mantido o ritmo de crescimento, será possível chegar na média dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) - também meta do Plano Nacional de Educação (PNE), de que 34% da população de 18 a 24 anos estarão matriculados no nível de ensino superior ou de graduados.

Os dados subsidiam o planejamento e a avaliação de políticas públicas, além de contribuir para o cálculo de indicadores de qualidade, como o Índice Geral de Cursos (IGC).

Após a expansão do Programa, 275 municípios foram atendidos em 321 campi de ensino, com 63 instituições universitárias, ao passo que em 2003 eram 45. (INEP, 2013)

Nas instituições universitárias federais, o total de alunos que iniciam no ensino superior, na representatividade do acesso, bem como o total de alunos concluintes, na representação da permanência, sofreu viés de elevação, até o encerramento do investimento do programa ao final do ano de 2012. Em 2013 já demonstram uma pequena queda em relação a 2012, com o número de ingressos de 547.897 para 531.846 e o de concluintes de 237.546 para 229.278 alunos, prova de uma maior permanência e acesso estudantil durante o Programa REUNI. (INEP, 2013)

Atualmente, o segmento com maior viés de crescimento em número de matrículas são os cursos tecnológicos, devido ao fato do momento recente do mercado de trabalho no Brasil, trazer uma robustez no aumento da necessidade de mão-de-obra técnica para o mercado de trabalho. (INEP, 2013)

Com relação aos limites e restrições do Programa, alguns pontos podem ser mencionados: o pouco debate na comunidade acadêmica e a sociedade com relação ao decreto, o que poderia ferir a Autonomia Universitária; um financiamento público insuficiente para suprir a defasagem pela falta de financiamento público existente em anos anteriores, ao mesmo tempo em que aumentou as necessidades de custeio; questões de infraestrutura com obras iniciadas e nunca terminadas em muitas instituições do país por problemas de licitação

ou da empreiteira contratada; dificuldades para o trabalho docente no que se refere ao aumento da carga horária e a defasagem quantitativa perante o quantitativo de alunos; dificuldades para a formação por questão estrutural na defasagem de laboratórios, salas e materiais e a possibilidade da gestão privada no patrimônio público (Parcerias Públicas Privadas – PPP).

Além disto, algumas metas iniciais, que poderiam ser conflitantes com a qualidade de ensino, não foram alcançadas: ampliação da relação entre professor aluno de 18 estudantes para 1 professor e a taxa média de conclusão de cursos de 90%. As instituições que não conseguiram alcançar estas metas não sofreram restrições orçamentárias, o que demonstra uma adaptação da Política em sua execução.

Em contraposição aos benefícios citados, outros autores acreditavam que o REUNI tinha um caráter frágil, por ter sido implantado através de um decreto, sem o devido tempo para que as Universidades pudessem planejar uma expansão sólida, e que a expansão das vagas foi proposta sem a contratação suficiente de professores, sem metas estipuladas pelo REUNI, compromete o tripé ensino-pesquisa-extensão.

Percebemos que não há um consenso quanto aos benefícios e prejuízos que o REUNI pode acarretar para a Educação Superior, e que as tensões se focam entre a expansão do acesso e a qualidade do ensino, e ainda quanto à permanência dos alunos.

Com relação aos avanços e possibilidades do Programa, caracterizado como uma política pública educacional de cunho econômico e social, alguns pontos foram verificados: marco histórico na expansão das Universidades Federais; flexibilidade curricular por um currículo individual diferenciado de acordo com os interesses que cada aluno almeja; novos modelos de gestão democráticos e participativos com ações mais horizontais e a diminuição de diferenças regionais. A flexibilidade curricular é uma forma de democratização, através dos gostos e preferências dos indivíduos, proporcionando uma integração dos conhecimentos acadêmicos.

As propostas apresentadas pelo REUNI não constituem uma ruptura na forma de se pensar a oferta da Educação Superior, mas sim a atualizações de políticas elaboradas pelo Banco Mundial. Percebemos que a trajetória de planejamento e implantação do programa é semelhante nas trajetórias das Universidades e que a sua adesão não é consenso dentro das instituições, com a presença de atores contra e favoráveis ao REUNI. A partir do Plano de Reestruturação, com as metas e propostas de expansão e reestruturação da Universidade, foram criados novos cursos, ações voltadas para a assistência estudantil e redução da evasão.

A criação de novas vagas contribuiu para um aumento do número de alunos e cursos ofertados. A expansão proporcionada pelo programa possibilitou a consolidação dos campi no interior dos Estados. Nas capitais, percebemos o aumento do número de alunos nos cursos noturnos e em cursos de licenciaturas.

No entanto, ao se analisar o recurso disponibilizado para a expansão proposta verificou-se que esta expansão pelo REUNI foi realizada desconsiderando o déficit já existente na Universidade, assim como em outras universidades que já vinham tendo uma grande restrição orçamentária acumulada de anos anteriores. Dessa forma, a expansão pretendida deveria ter ocorrido em conjunto com a recuperação da estrutura já existente. Como exemplo, o investimento durante o Programa subiu tanto que no ano de 2012 o custeio (1.041.007.761) foi maior que o próprio investimento (950.818.403). (INEP, 2013)

Concluindo esta análise, não se observou uma tendência francamente democratizante no sentido de inclusão social e de distribuição de qualidade acadêmica independente dos condicionantes sociais. Parece que esse fato não deve ser negligenciado na discussão do processo de democratização.

Mas, embora tenha enfrentado inúmeras dificuldades, alcançaram sucesso na inclusão social de estudantes de minorias sociais, como de estudantes oriundos de escolas públicas, que trabalham durante o dia e cursa o ensino superior noturno, o estudante que mora nas cidades do interior do Estado, que hoje podem ter acesso a cursos de graduação sem precisar sair da sua cidade, até mesmo porque não teria condições de realizar tal mudança.

O Programa destinou oportunidades semelhantes para todas as instituições. Entretanto, algumas com melhor estruturação organizacional puderam aproveitar melhor os efeitos dos recursos. Todavia não é positivo existir diferenciação na característica estrutural das instituições, devendo todas possuírem a indissociabilidade entre o ensino, pesquisa e extensão, devendo ser respeitadas suas características próprias, como autonomia e o ritmo de crescimento das instituições.

Concluimos que o Programa ajudou na perspectiva da compreensão de fenômenos multidimensionais e da diversidade ao invés do modelo cartesiano e especializado, favorecendo nas dimensões educacionais os aspectos locais e as vocações de determinada região. A Universidade deve responder aos anseios da sociedade, não apenas na formação para o mercado de trabalho, mas na construção de uma sociedade mais democrática e inclusiva, com a preservação de mecanismos pedagógicos formativos ao invés de preceitos de mercado, como a produtividade.

O Programa demonstra a necessidade de continuidade da política, por ser um marco que precisa ser compreendido como etapa de um processo que precisa ser contínuo, com garantia da qualidade, aperfeiçoando e corrigindo distorções por avaliação e acompanhamento, além da participação de professores alunos e técnicos na definição das prioridades sociais da educação.

Finalmente, é conveniente ressaltar que a avaliação do programa foi realizada com base no conceito de democratização adotado neste trabalho, e, a partir do exposto, considerar que a concepção de democratização contida no REUNI está focada mais no sentido de expansão do acesso à Educação Superior, e que, para que o programa possa contribuir para uma efetiva democratização da Educação Superior, serão necessárias políticas que atuem diretamente na permanência dos alunos e que estejam coligadas com a qualidade do ensino oferecido.

Contudo, ainda não é possível definir esse processo como um movimento de democratização do ensino superior público brasileiro. Sem um conjunto de outras políticas sociais que promovam condições igualitárias de acesso e permanência, principalmente dos estudantes em situação de vulnerabilidade social, corre-se o risco de se reproduzir, no âmbito do ensino superior, as desigualdades observadas na sociedade brasileira.

As conclusões aqui obtidas e explanadas ressaltam a importância e a necessidade de se avaliar as políticas públicas educacionais, compreendendo-as num contexto mais complexo, que inclua um conjunto de indivíduos, instituições e organizações que afetam e são afetados pelas políticas, programas e ações governamentais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADORNO, Theodor Wiesengrund. **Educação e Emancipação**. São Paulo: Paz e Terra, 2010.

ALMEIDA, S. C. de. **O avanço da privatização na educação brasileira: O PROUNI como uma nova estratégia para transferência de recursos públicos para o setor privado**. 2006. Dissertação (Mestrado em Educação). Faculdade de Educação, Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2006.

ARAÚJO, Antônio Emílio Angueth et. all. Cursos Noturnos: uma alternativa para a inclusão social no ensino superior brasileiro (estudo de caso da UFMG) In: PEIXOTO, Maria do C. de Lacerda (org). **Universidade e Democracia: experiências e alternativas para ampliação do acesso à Universidade pública brasileira**. Belo Horizonte: UFMG, 2004.

ARRUDA, A. L. B. de. Democratização da Educação Superior no Brasil: um debate atual. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DA AFIRSE, 5, 2009, João Pessoa. **Anais...** João Pessoa: Ed. Universitária UFPB, 2009.

BANCO MUNDIAL. **La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia**. 1995. Disponível em <<http://firgoa.usc.es/drupal/files/010-1344Sp.pdf>>. Acesso em 15 jun. 2010.

BITTAR, M.; ALMEIDA, C. E. M.; VELOSO, T. C. M. A. Ensino noturno e expansão do acesso dos estudantes trabalhadores à educação superior. In: BITTAR, M.; OLIVEIRA, J. F.; MOROSINI, M. (Org.). **Educação Superior: 10 anos após LDB**. Brasília: INEP, 2008, p. 89-100.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Senado, 1998.

BRASIL. **Decreto nº 6.094**, de 24 de abril de 2007, que dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromissos Todos pela educação. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2007-2010/2007/Decreto/D6094.htm>. Acesso em 17 out. 2014.

BRASIL. **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://reuni.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=25&Itemid=28>. Acesso em: 10 de abril 2013.

BRASIL. 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.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **PNAD 2009: Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílio**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 06 nov. 2013.

BRASIL. **Lei n.10.172**, de 09 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília, 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm>. Acesso em: 30 jul. 2013.

BRASIL. Ministério da Educação. Inep. **O Plano de desenvolvimento da educação: razões, princípios e programas**. Brasília: 2007.

BRASIL. Ministério da Educação. **Universidade: expandir até ficar do tamanho do Brasil**. Brasília, 2005. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos>>. Acesso em: 10 jun. 2013.

CARVALHO, A. H. C. **O PROUNI no governo Lula e o jogo político em torno do acesso ao Ensino Superior**. Educação e Sociedade, Campinas, vol. 27, n. 96 - Especial, p. 979-1000, out. 2006. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em 10 out. 2013.

CHAUÍ, Marilena. **A paciência do pensamento/Entrevista**. Revista Cult, São Paulo, ano 12, n. 133, 2009.

_____. **A Universidade Operacional**. Revista ADUNICAMP: desafios da Universidade Pública, Campinas, ano 1, n. 1, jun 1999.

_____. A universidade pública sob a nova perspectiva. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 26., 2003, Poços de Caldas. **Anais...** Conferência na Sessão de Abertura. Poços de Caldas: Anped, 2003.

_____. **Escritos sobre a universidade**. São Paulo: Ed. UNESP, 2001.

CISLAGHI, Juliana Fiuza. **Análise do REUNI: uma nova expressão da contrarreforma universitária brasileira**. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) Universidade Do Estado do Rio de Janeiro, 2010.

CORBUCCI, P. R. **Financiamento e democratização do acesso à educação superior no Brasil: da deserção do Estado ao projeto de reforma**. Educação e Sociedade, Campinas, v. 25, n. 88, p. 677-701, 2004.

CUNHA, L. A. Reforma universitária em crise: gestão, estrutura e território. In: TRINDADE, G. (Org.). **Universidade em ruínas: na república dos professores**. Petrópolis: Vozes, 1999.

DECLARAÇÃO DE BOLONHA (19. Junho. 1999) Disponível em <http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/links/language/1999_Bologna_Declaration_Portuguese.pdf>. Acesso em 10 jul. 2014.

DEUS, M. A. P. de. **Reforma da educação superior e gestão das universidades federais: o planejamento institucional na Universidade Federal de Viçosa**. Niterói: UFF, 2008.

DIAS SOBRINHO, J. **Avaliação: Políticas Educacionais e Reformas da Educação Superior**. São Paulo: Cortez Editora, 2003. V. 1.

DOURADO, F. L. **Reforma do Estado e as políticas para a Educação Superior no Brasil nos anos 90.** Educação e Sociedade. Campinas, v. 23, n. 80, setembro/2002, p. 234-252. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em 12 out. 2013.

FARIA, Susan. **Aumentam para 48 os projetos de expansão universitária.** 2006. portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=6729&catid=212&Itemid=86 . Acesso em: 09 de agosto de 2013.

FÁVERO, Maria de Lourdes de Albuquerque. **A Universidade no Brasil: das origens à Reforma Universitária de 1968.** **Educar**, Curitiba, n. 28, p. 17-36, 2006.

FONAPRACE. Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis. **Perfil Socioeconômico e Cultural dos Estudantes de Graduação das Universidades Federais Brasileiras.** Brasília, 2011.

FRANCO, M. A C. **Acesso à universidade: uma questão política e um problema metodológico.** Educação e Seleção, São Paulo, n. 12, p. 9-26, jul./dez. 1985.

FREY, K. **Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil.** Planejamento e Políticas Públicas (IPEA), Brasília, v. 21, p. 211-259, 2000.

FRIEDMAN, Thomas. **O mundo é plano. Uma breve história do Século XXI.** Rio de Janeiro: Editora Objetiva, 2006.

GENTILI, Pablo (Org.). **Pedagogia da exclusão: crítica ao neoliberalismo em educação.** 16 ed. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2009.

GIDDENS, Anthony. **Sociologia.** Trad. Alexandra Figueiredo. et al. 4. ed. rev. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2004.

GOMES, A. M.; MORAES, K. M. **A expansão da educação superior no Brasil contemporâneo: questões para o debate.** Anais da 32ª Reunião Anual da ANPED, 2009.

GOMES, Joaquim Barbosa. **Ação afirmativa e princípio constitucional da igualdade.** Rio de Janeiro/ São Paulo: Renovar, 2001.

GOMES, _____. O debate constitucional sobre as ações afirmativas. In: SANTOS, Renato Emerson dos e LOBATO, Fátima (orgs.). **Ações Afirmativas: Políticas Públicas contra as Desigualdades Raciais.** Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

GURGAND, Marc. **Économie de l'éducation.** (Collection Repères, N° 409). Paris: Éditions La Découverte, 2005.

HÖFLING, Eloisa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedes**, Campinas, v. 21, n. 55, p. 30-41, nov. 2001.

IBGE. **Censo Demográfico 2010.** Disponível em: <<http://www.censo2010.ibge.gov.br>>. Acesso em 22 jan. 2014

IBGE/PNAD - **Síntese dos Indicadores 2007**. Disponível em <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2007/>>. Acesso em 22 jan. 2014.

INSTITUTO Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo nacional da educação superior 2012**: resumo técnico. Brasília - DF, Ministério da Educação, 2007.

_____. **Censo nacional da educação superior 2012**: resumo técnico. Brasília - DF, Ministério da Educação, 2013.

_____. **Censo nacional da educação superior 2013**: resumo técnico. Brasília - DF, Ministério da Educação, 2014.

IPEA-Instituto Nacional de Pesquisa Econômica e Aplicada. **Políticas sociais: acompanhamento e análise**, v. 1, Jun. Brasília: IPEA, 2012.

JACOB, Gerhard. A pós-graduação e o desenvolvimento tecnológico do Brasil. **R B P G**, v. 2, n. 3, p. 149-162, mar. 2005.

Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB). **Lei 9.394/96**. 10ª Edição 2006. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/19394.htm>. Acesso em 10 jan. 2014.

LIMA, C.L., AZEVEDO, N. L. M. CATANI, M. A. O Processo de Bolonha, a avaliação da Educação Superior e algumas considerações sobre a Universidade Nova. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, SP, v. 13, n. 1, p. 7-36, mar. 2008.

LIMA, Kátia R. de Souza. **Universidades federais e o Reuni**: alterações nas funções da universidade pública brasileira. Revista Advir, Rio de Janeiro, n.23, p.20-27, 2009.

_____. **Contra-reforma da educação nas universidades federais**: o REUNI na UFF. In **Universidade e Sociedade**, ANDES-SN, n. 44, Brasília: julho de 2009. p. 147-157.

MACHADO, Luiz. **Grandes Economistas XVI**: Gary Becker e as diferentes aplicações de métodos econômicos. Brasília: COFECON, out. 2007, SP Disponível em: <http://www.cofecon.org.br/>. Acesso em junho de 2013.

MANCEBO, D. Reforma da educação superior: o debate sobre a igualdade no acesso. In: BITTAR; M.; OLIVEIRA, J. F.; MOROSINI, M. (Org.). **Educação superior no Brasil**: 10 anos após LDB. Brasília: INEP. 2008. p. 55-70.

MARTINS, C. B. **Notas sobre o ensino superior brasileiro contemporâneo**. Revista USP. São Paulo, USP, p. 58-82, set./out./nov. 1998.

MARTINS, S. **Análise da Implementação da Política Nacional de Irrigação no Norte de Minas Gerais**: o Caso do Projeto Jaíba, 2008. 199 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2008.

MATIAS-PEREIRA, José. **Manual de Gestão Pública Contemporânea**. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MELO, L. V. S. **Democratização do acesso à educação superior pública no Distrito Federal**. 2009. Dissertação (Mestrado) - Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2009.

MELO, Pedro Antônio; MELO, Michelle Bianchini; NUNES, Rogério da Silva. **A Educação a Distância como Política de Expansão e Interiorização da Educação Superior no Brasil**. Revista de Ciências da Administração (CAD/UFSC), v. 11, n. 24, p. 278-304, maio/ago 2009.

MICHELOTTO, Regina Maria; COELHO, Rúbia Helena; ZAINKO, Maria Amélia Sabbag; **A política de expansão da educação superior e a proposta de reforma universitária do governo Lula**. Educar, Curitiba, n. 28, p. 179-198, 2006.

MOROSINI, Marília Costa. (Org.). **Universidade no Brasil: concepções e modelos**. Brasília: Inep, 2006.

_____. O Ensino Superior no Brasil. In: STEPHANOU, Maria; BASTOS, Maria Helena Câmara. (Org.). **Histórias e Memórias da Educação no Brasil**. Vol. III: Século XX. 3.ed. Petrópolis, RJ, Vozes, 2009.

MOURA, P. U.E. Z. **A Finalidade do Princípio da Igualdade**, 2005, p. 107.

MUNANGA, K.; GOMES, N. L. **O Negro no Brasil de Hoje**, 2006, p. 187.

NAKANO, Yohigaki. **Globalização, competitividade e novas regras de comércio mundial**. Revista de Economia Política, v.14, n.4, p.7-30, out.-dez. 1994.

NEVES, C. E. B.; RAIZER, L. F.; ROCHELE, F. **Acesso, expansão e equidade na educação superior: novos desafios para a política educacional brasileira**. Sociologias, Porto Alegre, ano 9, n. 17, p. 124-157, jan./jun. 2007.

NOGUEIRA, J. F. F. **Reforma da Educação Superior no Governo Lula: Debate sobre ampliação e democratização do acesso**. 2008. Dissertação (Mestrado) - Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2008.

OLIVEIRA, Ana Cláudia Pedrosa de, MARTINS, Simone, SILVEIRA, Suely de Fátima Ramos. **Uma Análise da Implementação do Programa Minas PCH: O Caso da PCH Cachoeirão**. Contabilidade, Gestão e Governança - Brasília · v. 15 · n. 1 · p. 44 - 59 · jan/abr 2012.

OLIVEIRA, José Antônio Puppim de. **Desafios do Planejamento em Políticas Públicas: diferentes visões e práticas**. RAP Rio de Janeiro 40(2): 273-88, Mar./Abr. 2006.

OTRANTO, Célia Regina. Reforma da educação superior do governo Lula: da inspiração à implantação. In: SILVA JÚNIOR, João dos Reis et al (Orgs.) **Reforma universitária: dimensões e perspectivas**. São Paulo: Alínea, 2006.

PEREIRA, T. I. ; SILVA, L. F. S. C. **As Políticas Públicas do Ensino Superior no Governo Lula: expansão ou democratização?** Revista debates (UFRGS), v. 4, p. 10-31, 2010.

PIOVESAN, F. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. São Paulo: Max Limonad, 2004, p.190.

PIOVESAN, Flávia. Ações afirmativas sob a perspectiva dos Direitos Humanos. In SANTOS, Sales Augusto dos. (Org). **Ações afirmativas e combate ao racismo nas Américas**. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada Alfabetização e Diversidade, 2005.

PONCHIROLLI, Osmar. **O capital humano como elemento estratégico na economia da sociedade do conhecimento sob a perspectiva da teoria do agir comunicativo**. Revista FAE, Curitiba, v.5, n.1, p.29-42, jan./abr. 2002.

PORTER, Michael E. **A vantagem competitiva das Nações**. 5º Ed. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

QUEIROZ, D. M.; SANTOS, J. T. Sistema de cotas e desempenho de estudantes nos cursos da UFBA. In: BRANDÃO, A. A. **Cotas raciais no Brasil: a primeira avaliação**. Rio de Janeiro: DP&A, 2007, p. 121.

Relatório da Comissão Constituída pela Portaria nº 126/2012, sobre a Análise sobre a Expansão das Universidades Federais 2003 a 2012. ANDIFES, 2012.

Relatório de acompanhamento do programa de apoio aos planos de reestruturação e expansão das universidades federais (REUNI). ANDIFES, Jan./2010

RIBEIRO, Darcy. **América Latina: a pátria grande**. Rio de Janeiro: Guanabara, 1986.

_____. **A Universidade Necessária**. 5. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

RISTOFF, D. Educação superior no Brasil: 10 anos após LDB: da expansão à privatização. In: BITTAR, M.; OLIVEIRA, J. F.; MOROSINI, M. (Org). **Educação superior no Brasil: 10 anos após LDB**. Brasília: INEP, 2008. p. 39-50.

ROCHA, C. L. A. **Ação Afirmativa** – o conteúdo democrático do princípio da igualdade jurídica, 1996, p. 286.

RODRIGUES, Lea C. **Análises de conteúdo e trajetórias institucionais na avaliação de políticas públicas sociais: perspectivas, limites e desafios**. Pág. 55 – 73. CAOS – Revista Eletrônica de Ciências Sociais, n. 16, março 2011. Disponível em <www.cchla.ufpb.br/caos> Acesso em 5 de jan. de 2014.

SAMPAIO, H.; LIMONGI, F.; TORRES, H. **Equidade e heterogeneidade no ensino superior brasileiro**. Brasília: INEP, 2001.

SANTANA, Ariana Souza de. **A produção documental da Rede de Avaliação Institucional da Educação Superior (RAIES) e as políticas de avaliação da educação superior brasileira**. Relatório final. Programa Ensinar com Pesquisa. Universidade de São Paulo, EACH, ago. 2009.

SANTOS, B. S.; ALMEIDA-FILHO, N. **A universidade no século XXI: Para uma Universidade Nova**. Coimbra, 2008.

SANTOS, Boaventura de Souza. **A universidade no século XXI: para uma reforma democrática e emancipatória da Universidade.** São Paulo Cortez, 2004.

SANTOS, Mônica Pereira; OLIVEIRA, Renato José. **Além da visão liberal de tolerância: Um passo na construção de uma ética que inclua o portador de deficiências e demais excluído na escola e na sociedade.** Contexto & Educação. Universidade de Ijuí. Ano XIV, nº 56 - Outubro/Dezembro 1999.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Concretos.** São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SESU/MEC. **Cálculo do aluno equivalente para fins de Análise de custos de manutenção das Ifes,** 2005.

SGUISSARDI, V. **O desafio da educação superior no Brasil: quais são as perspectivas.** Avaliação, Campinas, v. 5, n. 2(16), p. 7-25, 2000.

SILVA, Pedro Luiz Barros; MELO, Marcus André Barreto de. **O processo de Implementação de Políticas Públicas no Brasil: Características e Determinantes da avaliação de Programas e Projetos.** UNICAMPI/NEPP 2000. Disponível em: <<http://www.nepp.unicamp.br/index.php?p=42>>. Acesso em 30 de jun. de 2014.

SOUZA, Celina. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: HOCHMAN, G. ARRETICHE, M.; MARQUES, E. (Org.). **Políticas públicas no Brasil.** Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura.** Revista Sociologias. Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006. P. 20-45.

SOUZA, Celina. **Sociologias,** Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45.

SOUZA, J. A. de. **Políticas de acesso à Educação Superior: Flexibilização e democratização do ingresso na Universidade.** 2007. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2007.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O papel das políticas no desenvolvimento local e na transformação da realidade.** Working paper (2002). Disponível em: <http://www.fit.br/home/link/texto/politicas_publicas.pdf>. Acesso em: 10 fev. de 2014.

TONEGUTTI, Claudio Antônio; MARTINEZ, Milena. **A universidade nova, o REUNI e a queda da universidade pública.** 2007.

TUMIN, Melvin M. **Estratificação social: formas e funções da desigualdade.** Trad. Dante Moreira Leite. São Paulo: Livraria Pioneira Editora, 1970.

UFBA em Números. **Evolução dos Números da UFBA.** Pró-Reitoria de Planejamento e Orçamento da Universidade Federal da Bahia. Disponível em: <http://www.proplan.ufba.br/numeros_ufba-f.html> Acesso em: 13 de dezembro de 2013.

UFBA. **Revista, nº 4,** Salvador, Bahia, 2007.

UFBA. **Universidade Nova em Debate**: Uma nova arquitetura curricular para um novo tempo.

VALÊNCIO, Norma Felicidade Lopes da Silva. **A indissociabilidade entre Ensino/Pesquisa/Extensão**: verdades e mentiras sobre o pensar e o fazer da Universidade Pública no Brasil. Proposta, n. 83, Dezembro/Fevereiro, 1999.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração**. São Paulo: Atlas, 1997.

ZICHIA, Andrea de Carvalho. **Trajetória escolar dos alunos da Universidade de São Paulo: ingressantes em 1995-1998**. 2004. Iniciação Científica. (Graduando em Pedagogia) - Universidade de São Paulo, Pró Reitoria de Graduação USP. Orientador: Romualdo Luiz Portela de Oliveira.