



Entre Córdoba e Bolonha: o Reuni e a Contraditória Expansão da Universidade Brasileira

Lavoisier Almeida dos Santos¹  Valci Melo² 
^{1 2} Universidade Federal de Alagoas

RESUMO

O estudo analisa o processo de expansão recente da educação superior brasileira em seu movimento contraditório de massificação do acesso e de precarização das instituições públicas. Para tal, investiga, à luz do materialismo histórico-dialético, o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI). Ao longo do texto, demonstra-se que, embora o REUNI garanta o acesso à educação superior a alunos pertencentes às classes mais pobres da sociedade brasileira, ele o faz submetendo-se às exigências do capital internacional e à sua lógica de aligeiramento e empobrecimento da formação acadêmica. Por fim, conclui-se que, ainda que não se possa negar que o REUNI intensifica o movimento de expansão da educação superior no Brasil – e, nesse ponto, aproxima-se do legado de Córdoba –, ele está mais próximo do chamado Processo de Bolonha e da consequente mercantilização do serviço educacional.

PALAVRAS-CHAVE

Ensino Superior. REUNI. Córdoba. Bolonha.

Correspondência ao Autor

¹ Lavoisier Almeida dos Santos

E-mail: lavoisierdealmeida@hotmail.com

Universidade Federal de Alagoas, Brasil
CV Lattes

<http://lattes.cnpq.br/2157875252712626>

Submetido: 10 out. 2018

Aceito: 09 dez. 2018

Publicado: 16 dez. 2018

 [10.20396/riesup.v5i0.8653586](https://doi.org/10.20396/riesup.v5i0.8653586)

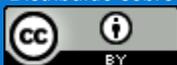
e-location: e019015

ISSN 2446-9424

Checkagem Antiplágio



Distribuído sobre



Introdução

Em 2018, comemora-se o centenário da Reforma Universitária de Córdoba, um acontecimento protagonizado pelo movimento estudantil argentino cujo alcance está para além do espaço e do tempo em que ele se deu (DIAS, 2017).

Ao se levantar “contra um regime administrativo, contra um método docente, contra um conceito de autoridade”, como destaca em seu Manifesto de 21 de Junho de 1918 (ANDES, 2018), a juventude universitária de Córdoba lançou as bases para o que conhecemos, hoje, como acesso das classes populares ao ensino superior, participação dos estudantes na gestão universitária, estreitamento da relação entre a Universidade e a sociedade, liberdade de cátedra, entre tantos outros elementos que atualmente fazem parte da vida acadêmica em diversas regiões do mundo.

No Brasil, sobretudo, no que tange ao ideal de democratização do ensino superior, o legado de Córdoba tenta ecoar desde o final da década de 1960 quando, em pleno clima de repressão, coerção física, moral e intelectual, o movimento estudantil exigia a concretização de uma reforma universitária cujos ideais, mesmo que inconscientemente, identificavam-se com a pauta defendida em Córdoba há meio século. Como destaca Graciani (1982, p. 19):

As reivindicações do movimento estudantil geraram, portanto, diversas expectativas no sentido de que a Reforma Universitária levasse à democratização do ensino abrindo as portas da universidade para todas as classes; permitisse uma autonomia geral e irrestrita no sentido didático financeiro; estabelecesse programas e currículos em consonância com o desenvolvimento do país; extinguisse a cátedra vitalícia que proporcionava poder exagerado ao catedrático em relação à maioria; e permitisse maior participação docente e discente nos órgãos deliberativos, com critérios de proporcionalidade.

No entanto, a universidade, pensada pelo governo militar na “Reforma Universitária de 1968,” direcionou-se na via da racionalização de recursos, materializando um modelo de universidade no interior do qual não há qualquer espaço para um efetivo processo de democratização do ensino superior.

Adentrando o século XXI, mais especificamente durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva, vivenciamos, no Brasil, a retomada desse movimento de expansão da educação superior, o qual se deu, sobretudo, através do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI).

Neste artigo, portanto, lançamo-nos ao desafio de analisar esse processo de expansão da educação superior brasileira à luz do centenário de Córdoba, tendo em vista que a democratização do ensino foi uma das mais importantes heranças do movimento universitário argentino ao pautar a educação como um bem público.

Contudo, ao fazermos, a partir do materialismo histórico e dialético, um estudo do REUNI, procuramos evidenciar o processo contraditório no qual o mesmo se insere, demonstrando que ora o referido Programa se aproxima do ideal de democratização do ensino superior herdado de Córdoba, ora representa a materialização no Brasil do chamado Processo

de Bolonha. Esse processo, também chamado de acordo de Bolonha, consiste justamente em um conjunto de ações ligadas ao ensino superior da Europa, pactuado e acordado pelos ministros europeus da educação na Declaração de Bolonha, de 19 de junho de 1999, que tinha por objetivo “[...] aumentar a competitividade no Sistema Europeu do Ensino Superior” (DECLARAÇÃO DE BOLONHA, 1999).

Uma leitura atenta da Declaração de Bolonha, que institucionaliza a nova organização acordada pelos ministros europeus para a educação superior na Europa, mostra que esse acordo de padronização do ensino europeu foi realizado na perspectiva de a Europa reorganizar seu sistema de educação superior para torná-lo mais competitivo na nova ordem global (BARREYO; ROTHEN, 2006, p. 957). Nesse cenário, a produção universitária, seja de ciência e tecnologia, seja de mão de obra qualificada, tornou-se elemento central ao processo de mundialização do capital (SGUISSARDI, 2008; SILVA JUNIOR; SGUISSARDI, 2013).

Os países europeus signatários do acordo de Bolonha adotaram as seguintes ações para a construção desse espaço comum do ensino superior na Europa:

1. Adoção de um *sistema com graus acadêmicos de fácil equivalência*, também através da implementação, do Suplemento ao Diploma, para promover a empregabilidade dos cidadãos europeus e a competitividade do Sistema Europeu do Ensino Superior.
2. *Adoção de um sistema baseado essencialmente em duas fases principais, a pré-licenciatura e a pós-licenciatura. O acesso à segunda fase deverá requerer a finalização com sucesso dos estudos da primeira, com a duração mínima de 3 anos.* O grau atribuído após terminado a primeira fase deverá também ser considerado como sendo um nível de habilitações apropriado para ingressar no mercado de trabalho Europeu. A segunda fase deverá conduzir ao grau de mestre e/ou doutor, como em muitos países Europeus.
3. Criação de um sistema de créditos - tal como no sistema ECTS - *como uma forma adequada de incentivar a mobilidade de estudantes da forma mais livre possível.* Os créditos poderão também ser obtidos em contextos de ensino não-superior, incluindo aprendizagem feita ao longo da vida, contando que sejam reconhecidos pelas Universidades participantes.
4. *Incentivo à mobilidade por etapas no exercício útil que é a livre circulação [...]* (DECLARAÇÃO DE BOLONHA, 1999, grifos nossos).

No Brasil, a influência de Bolonha se deu, em um primeiro momento, por meio do projeto Universidade Nova que buscava, mediante a reformulação da arquitetura curricular do ensino superior brasileiro, homogeneizar ou, pelo menos, diminuir as diferenças entre esse nível de ensino no país e na Europa e, assim, facilitar a mobilidade estudantil entre ambos. Nesse sentido, o referido projeto propõe:

[...] uma transformação radical da arquitetura acadêmica da universidade pública brasileira, visando a superar os desafios e corrigir [uma série de] defeitos. Pretende-se, desse modo, construir um modelo compatível tanto com o Modelo Norte-Americano (de origem flexneriana) quanto com o Modelo Unificado Europeu (processo de Bolonha) sem, no entanto, significar submissão a qualquer um desses regimes de educação universitária. A principal alteração proposta na estrutura curricular da universidade é a implantação de um regime de três ciclos de educação superior (UFBA, 2007, p. 9).

Em 2007, ano de lançamento do REUNI, havia quatro universidades em via de implementação desse projeto: a Universidade Federal da Bahia (UFBA), a Universidade de Brasília (UnB), Universidade Federal do Piauí (UFPI) e a Universidade Federal do ABC (UFABC) (LIMA, et al, 2008). Contudo, a proposta de reformulação curricular em três ciclos, consoante o modelo europeu do Processo de Bolonha, era muito radical para que fosse adotado imediatamente por todas as universidades federais. Por isso, surge o REUNI, incorporando elementos afetos ao projeto Universidade Nova como uma medição ou uma possibilidade para tal implementação acontecer (LIMA, et al, 2008, p. 23).

Assim, enquanto Córdoba, no início do século XX, pautava o ensino superior como bem público e, portanto, como responsabilidade do Estado, Bolonha, no ano de 1999, traça estratégias para a mercantilização do serviço educacional, mediante a subordinação das instituições de ensino às exigências da ordem global do capital.

É, pois, a partir do princípio dialético da contradição que analisaremos, aqui, a expansão recente do ensino superior no Brasil, demonstrando que, embora esse processo realize, de fato, um movimento histórico de ruptura, ao ampliar o acesso à educação superior a alunos pertencentes às classes mais pobres da sociedade brasileira, ele não deixa de inscrever-se na lógica da continuidade, moldando-se às exigências do capital internacional e expandindo a educação superior de forma racionalizada por meio de modelos universitários flexíveis que, ao desarticular a universidade em sua integralização de ensino, pesquisa e extensão, configuram-se em um mecanismo de aligeiramento e empobrecimento da formação acadêmica.

O REUNI no Contexto Nacional de Expansão da Educação Superior

O Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), grande marca do governo Lula da Silva em relação à expansão da educação superior por meio das universidades federais, foi uma política pública voltada à educação superior para alcançar os objetivos estabelecidos no Plano Nacional de Educação (PNE) (2001-2010), em relação a esse nível de educação, que tinha como primeira meta ofertar, até o ano de 2010, vagas em instituições de ensino superior (IES) para, pelo menos, 30% da faixa etária de 18 a 24 anos (BRASIL, 2001).

O PNE (2001-2010) inicia o diagnóstico da Educação Superior no Brasil reconhecendo que “[...] a educação superior enfrenta, no Brasil, sérios problemas que se agravarão se o Plano Nacional de Educação não estabelecer uma política que promova sua *renovação e desenvolvimento*” (BRASIL, 2001, p. 31, grifo nosso). No contexto nacional, o plano reconhece, em seu diagnóstico, que, desde a ditadura militar, há uma crescente presença do setor privado neste nível de ensino:

A participação do ensino privado no nível superior aumentou sobretudo na década de 70, como decorrência de uma pressão de demanda a partir da "questão dos

excedentes". Nos últimos vinte anos, o setor privado tem oferecido pouco menos de dois terços das vagas na educação superior [...]. De 1994 para cá, o número de alunos subiu 36,1% nas instituições privadas, bem acima das públicas. Nestas, o crescimento foi de 12,4% nas federais, 18,5% nas estaduais, e 27,6% nas municipais (BRASIL, 2001, p. 32).

No contexto latino-americano, o plano diagnostica a tardia situação da educação superior brasileira:

No conjunto da América Latina, o Brasil apresenta um dos índices mais baixos de acesso à educação superior, mesmo quando se leva em consideração o setor privado. Assim, a porcentagem de matriculados na educação superior brasileiro em relação à população de 18 a 24 anos é de menos de 12%, comparando-se desfavoravelmente com os índices de outros países do continente. *A Argentina, embora conte com 40% da faixa etária, configura um caso à parte, uma vez que adotou o ingresso irrestrito, o que se reflete em altos índices de repetência e evasão nos primeiros anos. Mas o Brasil continua em situação desfavorável frente ao Chile (20,6%), à Venezuela (26%) e à Bolívia (20,6%)* (BRASIL, 2001, p. 32-33, grifo nosso).

Vejamos que no PNE (2001-2010), embora se faça referência ao avanço dos vizinhos sul-americanos no tocante à democratização do ensino superior, a Argentina, berço da Reforma Universitária de Córdoba, recebe menção negativa justamente pela abertura das portas da Universidade para a população em geral. O espaço não nos possibilita adentrar nessa problemática, mas cabe, no mínimo, um questionamento: por que as altas taxas de evasão e de repetência teriam mais a ver com o ingresso irrestrito na Universidade do que com questões como a qualidade da educação pré-universitária e as condições de permanência dos estudantes na academia?

O último dado presente no diagnóstico da Educação Superior, e talvez o que mais interesse para esta pesquisa, é o que tange ao papel do setor público frente à racionalização de investimentos e diversificação do sistema desse nível de ensino:

Como estratégia de diversificação, há que se pensar na expansão do pós-secundário, isto é, na formação de qualificação em áreas técnicas e profissionais. *A própria modulação do ensino universitário, com diploma intermediário, como foi estabelecido na França, permitiria uma expansão substancial do atendimento nas atuais instituições de educação superior, sem custo adicional excessivo* (BRASIL, 2001, p. 35, grifo nosso).

A partir de uma análise atenta do PNE (2001-2010), pode-se afirmar que a expansão da educação superior, viabilizada por meio da racionalização de recursos, não é um fenômeno genuinamente do governo Lula da Silva. Suas sementes já tinham sido lançadas no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), sendo continuada e aperfeiçoada por seu sucessor Lula da Silva.

Nesse sentido, o REUNI não pode ser analisado de forma isolada, pois o mesmo faz parte de uma engrenagem governamental para expandir a educação superior no Brasil por meio de suas universidades federais. Essa expansão, sistematizada pelo MEC em três fases, deveria, pois, viabilizar a interiorização, a reestruturação e a expansão das universidades federais para realizar desenvolvimentos regionais por todo o país (BRASIL, 2014a, p. 35).

Houve, antes do REUNI, outro programa voltado à expansão das universidades federais: o Programa de Expansão da Educação Superior Pública - SESu/MEC, (2003-2006). O referido programa, entre 2003 e 2007, teve como efeito a criação de 10 novas Universidades Federais e a criação de 79 *campi* universitários (BRASIL, 2014a, p. 36-37).

Esse programa, que tinha como objetivo principal o processo de interiorização das universidades federais, caracterizou a primeira fase do processo de expansão da educação superior, no governo Lula da Silva, conhecida como fase de Expansão com Interiorização (2003-2007). A segunda fase foi a de Expansão com Reestruturação (2008-2012), marcada predominantemente pela implementação do decreto REUNI de 2007. Nessa segunda fase do processo de expansão, se manteve a dimensão da interiorização e foi acrescentada a ideia de reestruturação das universidades federais.

Enquanto na primeira fase o Programa de Expansão da Educação Pública foi um programa concorrencial, restrito a apenas 50% das universidades federais, pois das 44 universidades existentes, apenas 22 foram contempladas (BRASIL, 2014a), o REUNI, por sua vez, foi um programa não concorrencial e aberto a todas as universidades federais.

Das 54 Universidades Federais existentes no Brasil em 2007, 53 aderiram ao REUNI que, entre 2008-2012, impulsionou a criação de 04 novas universidades, 69 *Campi* e 08 unidades acadêmicas (BRASIL, 2014a). A única universidade que não aderiu ao REUNI foi a Universidade Federal do ABC (UFABC) pelo fato de já ter sido criada, em 2005, na perspectiva do programa (BRASIL, 2008, p. 4). Apesar de a totalidade das universidades ter aderido ao Programa, isto não se consistiu em um processo harmônico. Foram desencadeadas várias manifestações contrárias ao REUNI nas diversas universidades federais espalhadas pelo Brasil (ARAÚJO, 2011).

As únicas exigências para que qualquer universidade federal pudesse participar do referido programa eram as de a universidade interessada preparar um projeto voltado à expansão dos cursos com reestruturação curricular para aumento das vagas ofertadas e utilizar a verba advinda do programa tão somente com seu processo de expansão, isto é, interiorização e reestruturação:

Art. 3º- O Ministério da Educação destinará ao Programa recursos financeiros [...] a fim de suportar as despesas decorrentes das iniciativas propostas, especialmente no que respeita a: I - construção e readequação de infra-estrutura e equipamentos necessários à realização dos objetivos do Programa; II - compra de bens e serviços necessários ao funcionamento dos novos regimes acadêmicos; e III - despesas de custeio e pessoal associadas à expansão das atividades decorrentes do plano de reestruturação. § 1º- O acréscimo de recursos referido no inciso III será limitado a vinte por cento das despesas de custeio e pessoal da universidade, no período de cinco anos de que trata o art. 1º, § 1º. § 2º O acréscimo referido no § 1º tomará por base o orçamento do ano inicial da execução do plano de cada universidade, incluindo a expansão já programada e excluindo os inativos (BRASIL, 2007a, Art 3º)

Encontramos, aqui, algumas particularidades da política do REUNI, pois o programa não foi concorrencial, eliminando a ideia de disputa entre as diversas universidades, por meio de um edital, para se conseguir uma verba extra para um projeto de expansão de vagas. Qualquer universidade que aderisse ao REUNI teria uma verba de 20% do valor de seu orçamento anual com as despesas de custeio e pessoal. Contudo, esse valor, destinado à universidade, só poderia ser utilizado com fato novo, isto é, só poderia ser investido **ou** no processo de interiorização das universidades, ou na ampliação de cursos noturnos e/ou criação de cursos em espaços ociosos das mesmas, conforme estaria planejado previamente em seu plano de reestruturação e expansão, ou seja, no seu Projeto REUNI.

O Projeto REUNI de cada universidade deveria seguir, pois, as diretrizes da política do governo Lula da Silva para a educação superior pública baseada na redução das taxas de evasão, ampliação da mobilidade estudantil, diversificação das modalidades de educação, revisão da estrutura acadêmica e otimização das universidades federais (BRASIL, 2007a; 2007b).

Essas diretrizes apontam para outra particularidade do REUNI que é a da expansão com reestruturação, propondo às universidades que elaborassem seus Planos de Reestruturação a partir das seguintes dimensões: ampliação da oferta, reestruturação acadêmico-curricular, renovação pedagógica da educação superior, mobilidade intra e inter-institucional, compromisso social da instituição, suporte da pós-graduação (BRASIL, 2007b).

Todas essas dimensões deveriam ser orientadas pelo princípio mestre da otimização, isto é, “pelo melhor aproveitamento da estrutura física e recursos humanos existentes nas universidades federais” (BRASIL, 2007a, Art. 1º).

Paralelamente a esse processo de reestruturação e expansão das universidades federais já existentes, a SESu desenvolveu um processo de integração regional e internacional da educação superior por meio da criação de universidades com uma organização *multicampi* que viabilizasse tais integrações (BRASIL, 2012).

Podemos tomar como exemplo de integração regional a Universidade Federal da Fronteira Sul, criada em 2009, cuja sede é em Chapecó, no estado de Santa Catarina, e os *Campi* espalhados por mais dois estados: Rio Grande do Sul, com os *Campi* de Cerro Largo, Erechim e Passo Fundo, e no sudoeste do Pará, com os *campi* Laranjeiras do Sul e Realeza (BRASIL, 2012).

A integração internacional, segundo o MEC (BRASIL, 2014a), se deu pela criação de universidades como a Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (Unilab), criada em 2010, que mantém atividades de intercâmbio com Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal, São Tomé e Príncipe e Timor-Leste, e a Universidade Federal de Integração Latino-Americana (Unila), criada também em 2010, que surge com a vocação específica de realizar o intercâmbio acadêmico e a cooperação solidária com países integrantes do Mercosul e com os demais países da América Latina, oferecendo cursos em

áreas de interesse mútuo dos países da América Latina, sobretudo dos membros do Mercosul, em áreas consideradas estratégicas para o desenvolvimento e a integração regional e internacional (BRASIL, 2014a).

A terceira e última fase (2012-2014) do processo de expansão das universidades federais no Brasil está ligada, além do desenvolvimento regional, a Programas Especiais. Nesse período, houve a criação de quatro universidades e 47 *campi*. Contudo, essa fase foi marcada não somente pela criação de novas unidades, mas também pela implementação de políticas específicas de integração, fixação e desenvolvimento regional, tais como o Programa de Expansão do Ensino Médico, o Programa Viver Sem Limite, da Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência, e o Programa de Apoio à Formação Superior em Licenciatura em Educação do Campo (Procampo), em conjunto com a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (Secadi) e a Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (Setec) (BRASIL, 2014a, p. 39).

Esses três momentos recentes da expansão da educação superior brasileira, via universidades federais, correspondem, sem dúvidas, a uma necessidade interna do país para melhoramento de seus índices socioeconômicos. Contudo, como mostraremos ao longo do texto, a condição dessa expansão acontecer tão somente por meio da racionalidade de recursos revela que tal processo está para além das necessidades locais do Brasil e do ideal de democratização do ensino superior, uma vez que ele dialoga diretamente com determinações econômicas de ordem mundial cuja dinamicidade exige, nos países em via de desenvolvimento, mão de obra especializada com racionalização de recursos.

O Brasil e a Nova Ordem Mundial: o REUNI no Contexto Neoliberal de Expansão da Educação Superior

Não podemos pensar a expansão da educação superior pública no Brasil, intensificada no início do século XXI, via REUNI, como algo isolado, isto é, como uma iniciativa individual do país por suas necessidades internas. É necessário pensar o REUNI, enquanto política de expansão da educação superior pública e gratuita, no contexto sócio-político-econômico do neoliberalismo global:

A economia mundial e a cultura da 'Academia', organicamente articuladas, vêm passando por uma mudança estrutural há décadas. A universidade, em especial a estatal pública, que antes se organizava como uma instituição que, além da formação de profissionais, se ocupava da produção de conhecimento, da extensão e prestação de serviços, transforma-se celeremente em organização que, nas últimas décadas, oferece produtos educacionais em resposta às demandas diretas ou indiretas da mundialização financeira do capital. Ao mesmo tempo em que a mundialização aponta, entre outros, para programas de empreendedorismo e inovação, seus processos econômicos tendem a desestabilizar a já bastante precária autonomia acadêmica e institucional. Esse processo também pode ser observado no Brasil, onde a economia dos anos recentes e em curso está mudando de forma estrutural a educação superior em geral do país, com ênfase no seu setor público federal [...]. No âmbito social, os dados oficiais indicam uma tendência de essa

instituição tornar-se mera executora de políticas compensatórias, enquanto, no plano econômico, apresenta-se como um novo modo de empresariar o saber produzido e nova forma de produzir ciência e tecnologia (SILVA JUNIOR; SGUISSARDI, 2013, p.120).

Frente às mudanças sócio-político-econômicas ocasionadas pela nova ordem mundial, o Brasil torna-se, no final do século XX e início do século XXI, signatário de diversos acordos internacionais com organismos multilaterais (DEUS, 2008; SILVA JUNIOR; SGUISSARDI, 2013). Em boa parte desses acordos, figura a necessidade de expandir a educação superior em larga escala, ou seja, em um verdadeiro processo de certificação em massa para o mercado:

A segunda metade deste século passará para a história da educação superior como o período de sua expansão mais espetacular: o número de matrículas de estudantes em escala mundial multiplicou-se mais de seis vezes, de 13 milhões em 1960 a 82 milhões em 1995. Mas este é também o período no qual ocorreu uma disparidade ainda maior – que já era enorme – entre os países industrialmente desenvolvidos, os países em desenvolvimento e especialmente os países pobres, no que diz respeito a acesso e a recursos para o ensino superior e a pesquisa. [...] O compartilhar do conhecimento, a cooperação internacional e as novas tecnologias podem oferecer oportunidades novas para reduzir esta disparidade (UNESCO, 1998, Preâmbulo).

A Unesco reacende, no Brasil, o discurso, já defendido na reforma universitária de 1968, de se ofertar “igualdade de condições” para o acesso ao ensino superior. Contudo, é necessário entender o que significa, nesse contexto, igualdade de condições para o acesso do ensino superior:

Deve-se facilitar ativamente o acesso à educação superior dos membros de alguns grupos específicos, como os povos indígenas, os membros de minorias culturais e linguísticas, de grupos menos favorecidos, de povos que vivem em situação de dominação estrangeira e pessoas portadoras de deficiências, pois estes grupos podem possuir experiências e talentos, tanto individualmente como coletivamente, que são de grande valor para o desenvolvimento das sociedades e nações. Uma assistência material especial e soluções educacionais podem contribuir para superar os obstáculos com os quais estes grupos se defrontam, tanto para o acesso como para a continuidade dos estudos na educação superior (UNESCO, 1998, Art. 3º, grifo nosso).

Na perspectiva da UNESCO, oferecer igualdade de acesso é tão somente facilitar aos grupos com histórico social de exclusão a entrada na universidade, seja ela pública ou privada, sem levar em conta as condições socioeconômicas nas quais esses grupos estão inseridos no atual momento de suas histórias. Esse dado é um indicativo da intencionalidade das políticas para expansão da educação superior nos países periféricos. Essas não têm como principal fim a elevação social dos indivíduos atingidos pelas mesmas, mas sim responder à nova configuração econômica mundial impulsionada pelos organismos multilaterais como FMI e BM (SILVA JUNIOR; SGUISSARDI, 2013):

As políticas promovidas por estes sujeitos políticos coletivos do capital – Grupo BM, Unesco e, mais recentemente, a OMC – vêm orientando um conjunto de reformas econômicas e políticas realizadas nos países da periferia do capitalismo. Neste conjunto de reformas neoliberais, que articula a reestruturação da esfera produtiva, o reordenamento da função do papel dos Estados nacionais e a formação

de uma nova sociabilidade burguesa, estão inseridas as reformas educacionais realizadas nos países periféricos e que atravessaram o final do século XX e se estendem pelo início do século XXI (LIMA, 2007, p.51).

Esses sujeitos políticos coletivos do capital tornam-se “pedagogos”, conduzindo os países periféricos por sendas aprazíveis ao capital internacional em direção à manutenção do *status quo* e, com isso, à inabalável relação dominantes/dominados. Arruda (2011) chama a atenção para os aspectos a serem contemplados no processo de reforma da educação superior proposta pelo Banco Mundial (1995) aos países periféricos, sintetizada no documento *Enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia*. Nesse documento, são analisadas, dentre outras coisas em relação à educação superior, as principais dimensões da *crise* pela qual passa esse nível de ensino nos países em desenvolvimento e os elementos a serem considerados na reforma da educação superior a fim de superar a referida crise:

[...] baixa relação professor/aluno, necessidade de ampliação do acesso de grupos sociais tradicionalmente menos privilegiados à educação superior, combate às elevadas taxas de evasão e repetência, redução de gastos públicos por estudantes, necessidade de melhorar a qualidade de investigação universitária, adoção de programas de educação à distância como estratégia para aumentar o acesso de grupos menos favorecidos a baixo custo (ARRUDA, 2011, p. 97).

A partir de uma análise atenta dos aspectos que devem compor a reforma da educação superior nos países da periferia do capital, percebe-se que o Banco Mundial apresenta a lógica que vai orientar as ações do governo brasileiro em suas investidas para ampliar o acesso à educação superior em solo pátrio. Tal lógica é sistematizada em um conceito presente nas diretrizes gerais do REUNI: a “otimização dos recursos existentes nas universidades federais” (BRASIL, 2007b). Por “otimização de recursos”, no contexto de ampliação da oferta da educação superior pública e gratuita, pode-se entender uma universidade que se organize da forma mais econômica possível para poder atender o máximo de alunos com o mínimo de estrutura física e de recursos humanos. É nessa lógica, pois, que entendemos a criação da Universidade Aberta do Brasil (UAB) e a proposta dos bacharelados interdisciplinares do Projeto Universidade Nova (ALMEIDA FILHO, 2006).

A ideia de otimização presente no REUNI e na UAB revela o duplo direcionamento economicista da reforma da educação superior no governo Lula da Silva que quer expandir esse nível de ensino da forma mais barata possível para formar novos trabalhadores necessários à nova política econômica adotada pelo Brasil:

A partir do ano de 2001 o financiamento de pesquisa passou a seguir novos critérios com base no estabelecimento de prioridades em áreas de conhecimento orientadas pela política econômica e industrial do país, sob a gerência monetária e financeira do Banco Central [...]. Desta maneira, o CNPq passou a estabelecer convênios e editais indutores de pesquisa aplicada visando ao aumento da produtividade do capital e da competitividade econômica do país, enquanto o Ministério da Educação cuidava de massificar a certificação por meio de programas de alta capacidade de mudança institucional, como o REUNI e a UAB (SILVA JUNIOR; SGUISSARDI, 2013, p. 128).

A reforma da universidade, proposta pelo governo Lula da Silva, foi, na verdade, uma estratégia do governo federal para preparar, por meio de uma certificação em massa, a classe trabalhadora para atender às necessidades da economia nacional no contexto global e consolidar a hegemonia burguesa no país, desarticulando a universidade enquanto aparelho privado de contra-hegemonia, pois deve a universidade reformada trabalhar as novas relações sociais, criando, assim, o novo homem coletivo:

A reforma da educação superior, por sua vez, submete a produção de conhecimento nacional a diretrizes de organismos internacionais, reforça a ideia neoliberal do público não-estatal, estimulando jurídica e financeiramente o empresariamento da educação superior, ao mesmo tempo em que legitima a submissão da escola à empresa, o dualismo entre instituições universitárias e instituições de ensino, utiliza o acesso à educação superior como instrumento compensatório ao histórico *apartheid* social brasileiro, além de agudizar a precarização das relações de trabalho no âmbito desse nível de ensino (NEVES, 2005, p. 106).

Fica, pois, a questão sobre as motivações do governo brasileiro para a reforma da universidade. Carlos Roberto Antunes dos Santos, diretor da Secretaria de Educação Superior do MEC na gestão do ministro da educação Cristovam Buarque, deixa claro o pensamento do governo em relação à construção da universidade do século XXI: “queremos uma universidade comprometida com o ensino básico, com o programa ‘Fome Zero’, com a alfabetização e assim por diante” (SANTOS, 2014, p. 59). E, assim por diante, a universidade é estimulada a ser pedagoga da nova cultura cívica do projeto neoliberal para criação de novos sujeitos políticos coletivos, voluntários para execução das políticas sociais assistencialistas do governo (NEVES, 2004).

No discurso do secretário, fica explícita a intenção de o governo instrumentalizar a universidade, enquanto aparelho privado de contra-hegemonia, pela articulação da mesma com o mercado, transformando-a em um dos sujeitos implementadores do projeto de sociabilidade neoliberal da Terceira Via:

O governo Lula da Silva vem aprofundando a formação de um novo homem coletivo indispensável à consolidação do projeto de sociabilidade neoliberal reformulado ou reciclado. [...] as políticas educacionais que passam a ser apresentadas à sociedade pelo governo Lula da Silva – a reforma da educação superior; o Programa Brasil Alfabetizado; a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); o Programa Universidade para Todos (ProUni); os novos marcos regulatórios para educação profissional e tecnológica; a rede nacional de formação continuada dos profissionais da educação -, fazem parte dessa estratégia estatal mais abrangente de formação de um novo homem coletivo no espaço nacional (NEVES, 2006, p. 84, 85).

Podemos acrescentar o REUNI às políticas educacionais de cunho neoliberal, elencadas por Neves, para formação do novo homem coletivo. À primeira vista, tal programa apresenta-se como um pé no freio à caminhada neoliberal da universidade brasileira, pois diferentemente do Programa Universidade para Todos (ProUni), instituído pela Lei nº 11.096 de 13 de janeiro de 2005, o governo federal, por meio do REUNI, se volta às instituições

federais de educação superior para investir em suas estruturas e expandir a oferta de matrículas.

O caráter neoliberal do ProUni é explícito, pois o programa é claro ao afirmar o investimento de verbas públicas, através de isenções e incentivos fiscais, em instituições de ensino superior (IES) privadas, para que estas esmoem suas vagas ociosas à classe trabalhadora.

Ao instituir, por meio do Decreto nº 6.096 de 24 de abril de 2007, o REUNI, o governo federal defende, em seu discurso oficial, que a reestruturação das universidades federais é uma forma de expandir sua oferta, democratizando, assim, a educação superior. Contudo, a reestruturação, proposta pelo referido programa não estava ligada a um melhoramento dos espaços físicos e realização de concursos para completar os quadros docentes das universidades, mas sim a uma nova forma de organizar a educação superior, tendo em vista o barateamento da mesma. Esse dado já é um indicativo de que a reforma universitária em movimento no governo Lula da Silva não pode ser analisada em sentido unívoco, pois a mesma é permeada pelo princípio da contradição:

[...] a reforma do ensino superior deve ser entendida a partir de seu caráter contraditório, que une, a um só tempo, marcas de permanência e mudança: a expansão do acesso das classes trabalhadoras ao ensino superior é coetânea da desqualificação desse nível de ensino [...], a manutenção da educação como um dos distintivos de classe é condição das mudanças a serem introduzidas nos sistemas de ensino no sentido de sua expansão (CÊA, 2006, p. 45).

Nota-se, pois, que as ações reformistas do governo Lula no que diz respeito ao ensino superior engendram um movimento de idas e vindas no interior das universidades brasileiras e das relações que a circundam. Essa coetaneidade de rupturas e continuidades é chave interpretativa para uma leitura materialista histórico-dialética do processo de expansão da educação superior via REUNI, o qual, em nosso entender, situa-se contraditoriamente entre o legado de Córdoba e o receituário de Bolonha. Pois, como observa Rodrigues (2011):

O discurso reproduzido em grande parte pelos dirigentes das IFES para adesão ao REUNI tem se pautado no argumento da ampliação democrática da universidade. No entanto, contraditoriamente, temos observado que tal política governamental tem contribuído para um acesso desqualificado à universidade pública (RODRIGUES, 2011, p. 6).

Nesse sentido, entende-se que a expansão do ensino superior no governo Lula, via REUNI, materializa uma trajetória de rupturas e continuidades no interior da sociedade brasileira. É ruptura, pois, mesmo que seja precarizada, há um aumento significativo de pessoas que, independente de classe, gênero ou qualquer outra condição, acessam a educação superior; e é continuidade na medida em que contribui com o projeto societário neoliberal da burguesia brasileira para educar e silenciar o consenso por meio da expansão de uma educação superior precarizada, isto é, otimizada, através da racionalização de recursos humanos e físicos, para as massas populares, configurando um acesso desqualificado à universidade pública, tendo em vista as necessidades do mercado financeiro.

Para Deus (2008), o REUNI é, em certa medida, materialização do Processo de Bolonha no Brasil. É uma estratégia hegemônica, por parte do governo brasileiro, para alcançar o consenso das universidades públicas brasileiras, fazendo com que estas engendrem uma expansão extremamente quantitativa a partir da racionalidade de recursos humanos e físicos, rechaçando a autonomia das universidades federais e subordinando a educação superior pública e gratuita às exigências da ordem global do capital:

O tipo de expansão previsto no REUNI para as IFES, do ponto de vista institucional nada tem de autônomo, uma vez que a universidade vai se dobrar cada vez mais às “tendências mundiais” presentes no processo de Bolonha, promulgadas pela OCDE e OMC, que, encarando a educação como um serviço comercializável e não como bem público garantido pelo Estado (e que, em regime de concessão, pode vir a ser oferecido pelo setor privado), vêm pressionando os países da periferia capitalista a abrirem suas instituições para o novo e rentável mercado da educação superior e do ensino à distância, obviamente para os empresários nacionais e principalmente estrangeiros (DEUS, 2008, p. 203).

A expansão da educação superior, ocorrida no Brasil nos anos 2000, é fortemente orientada pela lógica mercadológica do capital. Por meio de um processo de certificação em massa, via REUNI e UAB, o Brasil apresenta-se, na nova ordem mundial, como moderno e competitivo. Por meio de suas universidades, oferece ao mundo projetos, tecnologias e recursos humanos, garantido também mão de obra para desenvolvimento do mercado nacional inserida no contexto global de produção (SILVA JUNIOR; SGUISSARDI, 2013). As universidades, nesse amplo contexto de ordem global do capital, têm que produzir no ritmo de mercado, para o mercado e nos moldes do mercado:

O reordenamento e a reorganização da Capes e do CNPq permitiram que ambas as agências orientassem a pesquisa e a produção do conhecimento para a valorização do capital, priorizando projetos de inovação para o desenvolvimento de novas tecnologias que agregassem valor aos produtos e processos e beneficiassem desta maneira os interesses econômicos privados. Por outro, lado por meio de processo de certificação em massa, na educação superior, procura-se formar o novo trabalhador (SILVA JUNIOR; SGUISSARDI, 2013, p. 128).

Segundo Silva Junior e Sguissardi (2013), o REUNI se apresenta como uma política do governo federal com alta capacidade de mudança institucional e certificação em massa para a classe trabalhadora. Isso quer dizer que a expansão da educação superior, posta em movimento pelo REUNI, atende às demandas do novo mercado mundial que exige trabalhadores com certo nível de qualificação, mesmo que esse trabalhador, agora graduado, não seja aproveitado em sua área específica e se empregue sendo subutilizado e recebendo salários aquém de sua formação.

A mudança institucional se dá justamente pelo caráter financeiro e economicista das políticas voltadas à educação superior que passa por uma alteração, adquirindo um “[...] estatuto mais econômico do que de formação humana em suas funções de formação e produção de conhecimento [...]” (SILVA JUNIOR; SGUISSARDI, 2013, p. 136).

Com o REUNI, o governo federal assume o discurso de expansão, democratização e interiorização das universidades públicas. Contudo, conforme postulado pelos organismos

internacionais, essa expansão e democratização deve ser realizada a partir da ideia de otimização dos recursos físicos e humanos, revelando seu afinamento com os direcionamentos neoliberais da reforma da educação a serviço do capital e sua ordem em movimento no Brasil.

Essa ideia de expandir a universidade federal por meio da otimização dos recursos revela o quanto o REUNI é uma ferramenta utilizada pelo governo para ajustar a educação às necessidades do mundo do capital. Uma universidade otimizada torna-se uma “[...] prestadora de serviços e formadora da força de trabalho e do exército de reserva para atender às novas demandas criadas diante dos reordenamentos no mundo do capital” (LIMA, 2007, p. 52).

A expressão *Melhor aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos*, presente no artigo primeiro do decreto REUNI (BRASIL, 2007a) e explicada no glossário de suas Diretrizes Gerais como “Otimização dos recursos existentes nas universidades federais” (BRASIL, 2007b, p.24), traz implícito o pensamento de que as universidades, seus técnicos, docentes e seus espaços estão ociosos e é possível aumentar a oferta nos diversos cursos sem mudanças significativas em suas estruturas.

Sendo assim, o substantivo “otimização = melhor aproveitamento” é a epifania de uma lógica do capital que deve reger as relações e os direcionamentos das universidades brasileiras. Otimizar as universidades significa dizer que a

[...] estrutura física e os recursos humanos existentes são suficientes, apenas não estão sendo bem aproveitados. Isso equivale a afirmar que as universidades públicas possuem estrutura física e recursos humanos ociosos. Donde se infere que melhor aproveitamento da estrutura física é aumento de alunos em sala de aula; otimização de recursos humanos é sobrecarga do trabalho do professor e aumento de horas-aula, aumento de alunos por turma, aumento quantitativo da produção acadêmica (CAVALCANTE; SILVA SOBRINHO, 2012, p. 103).

Não se pode esquecer, nesse contexto de otimização, que o REUNI faz parte de uma proposta neoliberal de reforma universitária operacionalizada pelo governo Lula da Silva. A lógica neoliberal que permeia as relações sociais e as condições de produção envolvidas na trama dessa reforma está presente nos direcionamentos do governo brasileiro desde o governo Fernando Collor de Mello, aprofundando-se no governo de Fernando Henrique Cardoso e aperfeiçoando-se na gestão de Luiz Inácio Lula da Silva. O resultado final é o mesmo: a manutenção da ordem do capital:

O eixo articulador da contrarrevolução neoliberal em curso é, portanto, a reconfiguração da luta de classes no Brasil, isto é, a reconfiguração das relações entre capital e trabalho, com o fim único de tornar possíveis novas e permanentes condições de acumulação capitalista. Este eixo articulador não se reduz à reforma da aparelhagem estatal. Este estatismo [...] foi retomado na década de 1990, a partir da identificação do Estado como um dos focos centrais da crítica neoliberal – do Estado paquidérmico de Collor de Mello ao Estado corrupto, desqualificado e centralizador de Cardoso (LIMA, 2007, p. 95).

No governo Lula da Silva, a contrarreforma da universidade vai encontrar forte expressão e terá a principal manifestação de seus direcionamentos neoliberais nos dois

programas que intensificaram o movimento de expansão da educação superior no Brasil: o ProUni e o REUNI. Naquele, como se disse alhures, há um grande investimento de dinheiro público em IES privadas, firmando, assim, uma intensa parceria público-privada na oferta de matrículas gratuitas em instituições de educação superior particulares, por meio de vagas ociosas compradas pelo governo federal; neste, há um parco investimento financeiro, tendo em vista as metas pretendidas por tal programa.

Ora, como o investimento financeiro era tímido frente à ousadia dos objetivos postos, há, desde o princípio, no REUNI, a ideia de “otimizar” as universidades federais, pois há espaços que precisam ser ocupados e profissionais ainda com tempo ocioso nessas universidades. Sendo assim, há uma lógica que rege e orienta os planos de adesão ao REUNI: “fazer mais com menos”, isto é, a lógica da otimização.

O REUNI, ao apresentar sua meta global, fundamentada em tal lógica, declara um verdadeiro desmonte da universidade pública tal como a conhecemos desde o decreto nº 5.540/68, conhecido como Lei da Reforma Universitária, que apresentava a universidade imbricada com a pesquisa. Tal dado é ratificado e corroborado pela Lei nº 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação), que apresenta a universidade como centro de ensino, pesquisa e prestação de serviços culturais. Ora, o REUNI, ao eleger como meta global o aumento do índice de alunos em relação ao número de professores para 18%, priorizou efetivamente a perspectiva do ensino em detrimento do tripé – ensino, pesquisa e extensão - que constitui a universidade:

O Programa tem como meta global a elevação gradual da taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais para noventa por cento e da relação de alunos de graduação em cursos presenciais por professor para dezoito, ao final de cinco anos, a contar do início de cada plano (BRASIL, 2007a, art. 1º; §1º).

Nota-se, a partir de sua meta global, que o REUNI propõe a expansão de uma universidade bem centrada na questão do ensino, secundarizando tanto a pesquisa como a extensão. Esse é mais um aspecto que afasta o REUNI do legado de Córdoba, uma vez que a superação de um modelo universitário pautado apenas no ensino, que viabilizasse o amplo desenvolvimento da ciência (pesquisa) e o estreitamento dos laços com sociedade (extensão) já era uma das exigências da juventude estudantil cordobesa em 1918.

As Diretrizes Gerais do REUNI orientavam as universidades que pensavam em aderir ao Programa a elaborarem seus “Planos de Adesão” a partir da flexibilidade curricular, da racionalidade (otimização) e da inovação, mantendo-se a qualidade necessária a esse nível de educação em seu processo de expansão:

Ao lado da ampliação do acesso, com o melhor aproveitamento da estrutura física e do aumento da estrutura física e do aumento do qualificado contingente de recursos humanos existente nas universidades federais, está também a preocupação de garantir a qualidade da graduação da educação pública. [...] A qualidade almejada para este nível de ensino tende a se concretizar a partir da adesão dessas instituições ao programa e suas diretrizes, com o consequente redesenho curricular dos seus

curso, valorizando a flexibilização e a interdisciplinaridade [...] (BRASIL, 2007b, p. 5).

A proposta do REUNI era que cada universidade pública elaborasse seus planos de reestruturação e expansão a partir da realidade de cada instituição, sem haver um modelo padrão, para que fosse respeitada a idiossincrasia das mesmas. Contudo, todos os planos deveriam ser regidos por uma mesma lógica operacional – a “otimização” – cuja tradução se dava na elaboração de propostas curriculares “racionais”, “flexíveis” e “inovadoras”, configurando um redesenho curricular da universidade pública.

Mas, também nesse aspecto o REUNI não é inovador, uma vez que a sua política encontra curricular os fundamentos de sua organização racional, flexível e inovadora na concepção de currículo presente no PNE (2001-2010):

Os currículos devem estar adequados às transformações da “economia globalizada” e da “sociedade da informação”. Para tal, o governo nacional deverá estabelecer, em nível nacional, diretrizes curriculares que assegurem a necessária flexibilidade e diversidade nos programas de estudos oferecidos pelas diferentes instituições de Educação Superior, de forma a melhor atender às necessidades diferenciais de suas clientelas e às peculiaridades das regiões nas quais se inserem (LIMA, 2012, p. 634).

Em seu conjunto, esses aspectos permitem que o governo Lula da Silva realize a expansão da educação superior pública e gratuita “sem custo adicional excessivo”, conforme requerido pelo PNE (2001-2010), revelando a díade que coloca em movimento a relação dialética existente entre rupturas e continuidades no processo de expansão da educação superior: ruptura, pois há uma ampliação do acesso ao ensino superior público; continuidade, pela adequação da universidade às exigências do capital internacional e pela precarização das condições de estudo e de trabalho causada pela racionalidade de recursos colocada como *condicio sine qua non* para realização da ampliação do acesso à educação superior da classe trabalhadora.

Na realidade, tal dado se traduz em uma universidade com uma proposta curricular e administrativa orientada pela racionalidade econômica, ou seja, capaz de atender o máximo de alunos com o mínimo de estrutura física e recursos humanos. Na Universidade Federal de Alagoas (UFAL), por exemplo, tal racionalidade se expressa na organização do currículo em troncos do conhecimento, de forma a permitir que um mesmo grupo de professores assumam disciplinas que se tornam comuns a vários cursos. Assim, entre outros aspectos, reduz-se a demanda por professores, via concurso público, otimiza-se a utilização de espaços físicos e concentra-se a atuação de trabalhadores do quadro técnico.

Weska (2012), ao fazer um estudo comparativo com o objetivo de avaliar a implementação do REUNI na Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF) em paralelo com a Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), Universidade Federal do Maranhão (UFMA), Universidade Federal de Sergipe (UFS), Universidade Federal de Uberlândia (UFU) e a Universidade Federal de Viçosa (UFV), destaca que todas essas instituições adotaram a flexibilização curricular, materializada na organização das graduações em troncos

comuns por áreas de conhecimento. Não obstante essa constatação, a referida autora visualiza no REUNI uma resposta às investidas neoliberais em relação à educação superior que tiveram como consequência a estagnação desse nível de ensino no setor público. De acordo com Weska (2012), o REUNI seria um caminho para o fim da privatização e precarização das universidades públicas no Brasil, rompendo com a dependência do país ao capital internacional.

Em contrapartida, há autores que visualizam no referido Programa uma continuidade das políticas educacionais de direcionamento neoliberal do governo brasileiro (ARAÚJO, 2011; DEUS, 2008; FONSECA, 2013; GREGÓRIO, 2011; MELO, 2011; PAULA, 2009; RODRIGUES, 2011; SANTOS, 2016). Esses autores evidenciam que o movimento de revisão da estrutura acadêmica dos cursos, típico da expansão engendrada pelo REUNI, foi comum a todas as instituições federais de ensino superior do Brasil, seja nos *campi* já existentes – com a criação de novas entradas anuais e novos cursos –, seja nos novos *campi* criados a partir do referido programa, realizando um forte movimento de precarização das universidades federais.

Essa precarização, segundo os autores citados acima, se dá pela falta de melhoramento e ampliação da infraestrutura das universidades para atender às demandas geradas pela expansão da oferta de vagas, sendo, então, concomitante a esse movimento de expansão, o sucateamento dos espaços físicos da universidade, a intensificação do trabalho dos técnicos e dos professores, e a consequente diminuição da qualidade de ensino e desmonte da universidade enquanto *locus* de pesquisa, ensino e extensão.

O REUNI, a Precarização da Universidade Pública e o Fortalecimento das IES Privadas

Apesar de se falar, nas Diretrizes Gerais do REUNI (BRASIL, 2007b), que não se estava propondo ou não se queria um modelo padrão para a expansão da educação superior, todos os planos de expansão das universidades que aderiram ao programa deveriam ser construídos sob a lógica da racionalidade, isto é, o mínimo de estrutura e o máximo potencial de atender às demandas locais das comunidades que as circundam.

A partir de tal lógica, há uma crescente intensificação e precarização do trabalho docente com um forte movimento de sucateamento das universidades públicas, enquanto as privadas vão se fortalecendo, melhorando seus recursos físicos, a partir do dinheiro público investido nas mesmas via ProUni, e avançando no mercado com o forte aumento de sua oferta (SGUISSARDI, 2008; SILVA JUNIOR; SGUISSARDI, 2013).

O ProUni, por sua vez, torna claro o direcionamento neoliberal do governo brasileiro na relação público-privado, pois, ao invés de investir nas instituições públicas, o governo federal compra, com verbas públicas e isenção de impostos, vagas ociosas de instituições de ensino superior privadas para ofertá-las a alunos egressos do ensino médio da rede pública ou

bolsistas integrais da rede privada que desejam ingressar no Ensino Superior, mas não conseguiram entrar na Universidade Federal e não possuem condições de custear seus estudos em uma IES privada. Essa dinâmica expressa a submissão da educação a um movimento mercadológico do capital:

A educação está submetida às exigências da lucratividade do capital internacional. O projeto hegemônico, concebendo a educação como um descaracterizado “bem-público”, defende a seguinte argumentação: na medida que as instituições públicas e privadas prestam um serviço público, está justificada a alocação de verba pública para as instituições privadas e a utilização de verbas privadas para financiamento de atividades acadêmicas realizadas nas instituições públicas, diluindo o conceito de público e privado e apresentando a noção de público não-estatal (LIMA, 2007, p. 52).

Tal ideia pode ser observada no Censo da Educação Superior de 2013 (BRASIL, 2014a), cujos dados indicam como as IES privadas cresceram na oferta dessa modalidade de educação desde o ano de 2005, no bojo do processo de expansão da educação superior.

As IES privadas, em detrimento das públicas, cresceram intensamente, graças ao financiamento público. No entanto, para aqueles potenciais estudantes que não foram contemplados com o financiamento governamental, nem podem arcar com os custos das mensalidades, mantiveram-se as dificuldades de acesso à educação superior.

Conforme dados do Instituto de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), o total de alunos na educação superior brasileira chegou a 7,3 milhões em 2013, quase 300 mil matrículas acima do registrado no ano anterior. No período 2012-2013, as matrículas cresceram 3,8%, sendo 1,9% na rede pública e 4,5% na rede privada. Os universitários estão distribuídos em 32 mil cursos de graduação, oferecidos por 2,4 mil instituições de ensino superior – 301 públicas e 2 mil particulares. As universidades são responsáveis por 53,4% das matrículas, enquanto as faculdades concentram 29,2% (INEP, 2015).

As Diretrizes Gerais do REUNI trazem, em seu diagnóstico da Educação Superior Brasileira, os dados do Inep (2005):

Conforme o Censo da Educação Superior de 2005, o Brasil contava com 176 universidades, das quais 90 eram públicas, sendo 52 do sistema federal, 33 estaduais e 5 municipais. Nesse ano, o sistema público acolhia um total de 1.192.189 matrículas de graduação. O setor privado compreendia 1.934 instituições, dentre elas 86 universidades, com 3.260.967 matrículas de graduação (BRASIL, 2007b, p. 6).

O grupo assessor do REUNI, responsável pela elaboração de suas diretrizes, ao realizar o diagnóstico da Educação Superior, percebia sinais de esgotamento do setor privado na oferta desse nível de ensino e apostava no Programa como uma alavanca para ampliação da oferta de vagas na educação pública (BRASIL, 2007b).

Contudo, ao se observar os dados do censo da Educação Superior 2013, percebe-se que a aposta foi frustrada, o diagnóstico de esgotamento equivocado, e o ProUni se mostrou

bem mais favorável às instituições privadas do que o REUNI foi às públicas, pois continua o predomínio das instituições privadas em relação às públicas no número de instituições e oferta de vagas.

Considerações Finais

Ao longo deste artigo, procuramos analisar o processo de expansão recente da educação superior brasileira à luz do centenário de Córdoba, considerando que a democratização do ensino foi uma das mais importantes heranças do movimento universitário cordobês.

Nesse sentido, essa expansão remete-nos a duas conjunturas sócio-históricas bem precisas. A primeira diz respeito à situação da educação superior do Brasil no contexto da América Latina: todos os países elencados pelo PNE (2001-2010) foram colonizados pela Espanha, cuja postura em relação à presença de Instituições de Ensino Superior em suas colônias era inversamente proporcional a de Portugal. Este tentava, por meio de seu processo de colonização de exploração, impossibilitar sua colônia, o Brasil, de se comunicar com outros grupos nacionais, com outras culturas que não a portuguesa.

Somente no século XIX, com a vinda da família real e sua corte para a ufânica colônia, surgiu a primeira instituição de nível superior no Brasil. Tal dado é uma especificidade no contexto da América Latina, pois, desde o século XVI, os espanhóis criaram universidades nos territórios de suas colônias, a exemplo da Universidade de Córdoba, criada em 1621. Nota-se, assim, pelo menos três séculos de atraso no processo de articulação do Ensino Superior no Brasil em relação aos outros países que são encerrados pela América Latina.

A outra conjuntura sócio-histórica que o antigo PNE (2001-2010) fazia menção era a da ditadura militar. Ora, a reforma universitária de 1968, proposta pelos militares, tem significado ímpar para esta pesquisa, pois, segundo Naomar de Almeida Filho, responsável pelo projeto Universidade Nova, essa reforma foi a última iniciativa de atualização da arquitetura acadêmica no Brasil até 2007, ano de lançamento do REUNI (ALMEIDA FILHO, 2007, p. 208).

Para melhor compreendermos a Reforma Universitária de 1968, é importante salientar os embates a partir dos quais ela surgiu no interior do governo Costa e Silva. Em 1967, por meio do decreto nº 62.024, o presidente em questão criou uma “Comissão Especial para Assuntos Estudantis” sob a coordenação do Coronel Meira Mattos. O objetivo era inspecionar o movimento estudantil e analisar suas propostas no que diz respeito à reforma universitária (PAULA, 2009, p. 69). Essa comissão organizou um relatório conhecido como “Relatório Meira Mattos” que traz alguns contributos para entendermos o contexto histórico e político da referida reforma e as mediações que podem ser feitas com o modelo de universidade otimizada proposta pela reforma universitária do Governo Lula da Silva, via REUNI.

O “Relatório Meira Mattos” aponta para a necessidade do MEC assumir uma postura mercadológica frente à inadequação da forma como estava estruturado o ensino superior para atender às demandas da nova ordem social até então estabelecida. Nesse sentido, o relatório aponta para a falta de racionalidade e organização empresarial do referido ministério em relação às universidades. Por um lado, a questão dos excedentes estaria ligada a uma realidade organizacional marcada pela ociosidade existente nas universidades e, por outro, pela falta de uma política centralizada voltada às universidades no Brasil. A autonomia universitária seria, pois, um dos fatores, segundo a “Comissão”, da ausência de uma política global para sanar a questão dos excedentes (MEIRA MATTOS, 1967, p. 222).

Meira Mattos propõe, então, como caminho possível para a resolução da problemática dos excedentes, a flexibilização curricular:

[...] objetiva-se dar maior flexibilidade à composição de cursos e currículos, no propósito de reajustar a formação de nível superior às realidades do País. Quais são essas realidades? [...] a necessidade de atender a uma demanda cada vez maior, correspondente ao ritmo de crescimento populacional; o imperativo de adaptar os cursos e currículos às imposições do desenvolvimento nacional [...] (MEIRA MATTOS, 1967, p. 224).

Tal pensamento será materializado em uma proposta de formação por ciclos, “possibilitando, assim, aos estudantes de nível econômico mais modesto o acesso a um diploma superior intermediário [...] mantida a qualidade do curso” (MEIRA MATTOS, 1967, p. 226). Assim, Meira Mattos propõe, aos menos favorecidos, uma formação superior intermediária, formada por um ciclo profissionalizante.

A proposta do governo Lula da Silva para a expansão e democratização da educação superior, por meio do REUNI, remonta à ideia de Mattos de uma organização curricular em ciclos, já aperfeiçoada pelo Projeto Universidade Nova”, apresentado na dimensão de Reestruturação Acadêmico-Curricular:

4. Revisão da estrutura acadêmica buscando a constante elevação da qualidade; 5. Reorganização dos cursos de graduação; 6. Diversificação das modalidades de graduação, preferencialmente com superação de profissionalização precoce e especializada; 7. Implantação de regimes curriculares e sistemas de títulos que possibilitem a construção de itinerários formativos; e 8. Previsão de modelos de transição, quando for o caso (BRASIL, 2007b, p. 11).

Dialogando historicamente com os direcionamentos legais da reforma de 1968 que já apontavam na direção da “[...] racionalidade de organização, com plena utilização dos recursos materiais e humanos [...]” (BRASIL, 1968, art. 11), o REUNI deixa explícito, em seu texto oficial, que a expansão da educação superior está obstinada a ser conduzida pela lógica da otimização, ou seja, “[...] pelo melhor aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos existentes nas universidades federais” (BRASIL, 2007a, Art 1º), levando as universidades que criaram novos cursos de graduação ou reorganizaram suas estruturas curriculares, por ocasião de sua adesão ao Programa, a optarem por modelos de graduação da forma mais econômica possível.

Analisando o PNE (2014-2024), percebe-se que “[...] o REUNI deixa de ser uma política de governo para tornar-se uma política de Estado. As metas centrais do REUNI estão presentes nas metas do novo PNE para a Educação Superior [...]” (LIMA, 2012, p. 644). O novo PNE apresenta como meta de nº 12: “[...] elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% (cinquenta por cento) e a taxa líquida para 33% (trinta e três por cento) da população de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos [...]” (BRASIL, 2014b). Para tanto, utilizará como estratégias justamente os objetivos do REUNI:

[...] 12.1 *Otimizar a capacidade instalada da estrutura física e de recursos humanos das instituições públicas de educação superior*, mediante ações planejadas e coordenadas, de forma a ampliar e interiorizar o acesso à graduação. 12.2 Ampliar a oferta de vagas por meio da expansão e interiorização da rede federal de educação superior, da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica e do Sistema Universidade Aberta do Brasil, considerando a densidade populacional, a oferta de vagas públicas em relação à população na idade de referência e observadas as características regionais das micro e mesorregiões definidas pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), uniformizando a expansão no território nacional. 12.3 *Elevar gradualmente a taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais nas universidades públicas para noventa por cento*, ofertar um terço das vagas em cursos noturnos e *elevar a relação de estudantes por professor para dezoito*, mediante estratégias de aproveitamento de créditos e *inovações acadêmicas* que valorizem a aquisição de competências de nível superior [...] (BRASIL, 2014b, grifos nossos).

As sementes da otimização, que tinham sido lançadas no PNE (2001-2010), governo FHC, germinaram e lançaram raízes no REUNI, governo Lula da Silva, florescendo, pois, no PNE (2014-2024), governo Dilma Rousseff. Sendo assim, o REUNI deixa de ser um programa de reforço pontual da engrenagem governamental para expansão da educação superior necessária à segunda metade do decênio do PNE (2001-2010) para se tornar uma diretriz, um horizonte para as sendas neoliberais da reforma da educação superior do Estado brasileiro.

Nota-se, pois, que a trajetória da reforma da educação superior no Brasil foi condizente com os direcionamentos dos organismos internacionais do capital (DEUS 2008; MELO, 2011). Tais direcionamentos foram incorporados como perspectivas para expansão da oferta desse nível de ensino, adotados como política de governo através do programa REUNI e transformados em Política de Estado no PNE (2014-2024).

Diante do exposto, conclui-se que não se pode negar que o REUNI intensifica o movimento de expansão da educação superior – e, nesse ponto, aproxima-se com o legado de Córdoba. Mas a condição *sine qua non* para tal expansão é a otimização de recursos e a correspondente flexibilização da estrutura acadêmico-curricular, comprometendo, assim, a democratização da universidade na perspectiva da educação como bem público. Essa reorganização das estruturas curriculares se deu, como demonstrado ao longo do texto, em boa parte das instituições de ensino superior espalhadas pelos diversos estados da União, na perspectiva do que ocorreu no chamado Processo de Bolonha - ressignificado no Brasil pelo projeto Universidade Nova -, organizando seus novos cursos em bacharelados interdisciplinares ou sistematizando-os em troncos de conhecimento.

Referências

- ALMEIDA FILHO, Naomar de. **Universidade nova**: Proposta de Reestruturação da Arquitetura Acadêmica do Ensino Superior no Brasil. Bahia, 2006. Disponível em: http://www.andifes.org.br/wp-content/files_flutter/1363029852Naomar_-_Universidade_nova.pdf. Acesso em: 30 out. 2016.
- ANDES. Manifesto de Córdoba - 21 de junho de 1918 Da Juventude Argentina de Córdoba aos homens livres da América. In: ANDES. **100 anos da Reforma Universitária de Córdoba**. Disponível em: <http://portal.andes.org.br/imprensa/noticias/imp-inf-435922889.pdf>. Acesso em: 19 set. 2018.
- ARAÚJO, Roberta Santana de. **Implantação do REUNI na Universidade Federal do Pará**: um estudo de caso do Campus Universitário de Altamira. 2011. 277f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Pará, Belém, 2011.
- ARRUDA, Ana Lucia Borba de. **Expansão da educação superior**: uma análise do programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades federais (REUNI) na Universidade Federal de Pernambuco. 2011. 228f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2011.
- BARREYRO, Gladys Beatriz; ROTHEN, José Carlos. "SINAES" contraditórios: considerações sobre a elaboração e implantação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 27, n. 96, p. 955-977, Oct. 2006. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302006000300015&lng=en&nrm=iso. Acesso em 12 dez. 2018.
- BRASIL. **Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001**. Aprova o Plano Nacional de Educação. Brasília, 09 de janeiro de 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm. Acesso em: 15 ago. 2012.
- 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. Brasília, 24 abr. 2007a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm. Acesso em: 10 out. 2012.
- BRASIL. **REUNI**. Reestruturação e Expansão das Universidades Federais: Diretrizes Gerais. Brasília, Agosto de 2007b. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/diretrizesREUNI.pdf>. Acesso: 20 ago. 2014.
- BRASIL. **REUNI 2008**: Relatório de Primeiro Ano. Brasília: MEC, 2008.
- BRASIL. **Análise sobre a Expansão das Universidades Federais (2003-2012)**. Brasília: MEC, 2012.
- BRASIL. **A democratização e expansão da educação superior no país (2003 – 2014)**. Brasília: MEC, 2014a.

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação. Brasília, 25 de junho de 2014b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm. Acesso em: 18 fev. 2015.

CAVALCANTE, Maria do Socorro Aguiar; SOBRINHO, Helson Flávio da Silva. Das questões fundantes do discurso à instância da política: uma síntese de múltiplas determinações. **Leitura:** Revista do programa de pós-graduação em Letras da UFAL, Maceió, n. 50, p. 83-108, 2012.

CÊA, Geórgia Sobreira dos S. As versões do projeto de lei da reforma da educação superior: princípios, impasses e limites. In: NEVES, Lúcia Maria W. et al. **Educação Superior: uma reforma em processo.** São Paulo: Xamã, 2006.

DECLARAÇÃO DE BOLONHA. **Declaração conjunta dos ministros da educação europeus.** Bolonha, 19 de Junho de 1999. Disponível em: http://www.ehea.info/Uploads/Documents/1999_Bologna_Declaration_Portuguese.pdf. Acesso em: 29 jan. 2015.

DEUS, Maria Alba Pereira de. **Reforma da educação superior e gestão das universidades federais:** o planejamento institucional na Universidade Federal de Viçosa. 2008, 246f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2008.

DIAS, Manco Antonio Rodrigues. **Educação superior como bem público:** perspectivas para o centenário da reforma de córdoba. Montevideú: Asociación de Universidades Grupo Montevideo, 2017.

FONSECA, Davi. **O REUNI e a expansão precarizada da Universidade brasileira no contexto da crise estrutural do Capital.** 2013.144f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2013.

GRACIANE, Maria Stela Santos. **O ensino superior no Brasil.** Petrópolis: Vozes, 1984

GREGÓRIO, José Renato Bez de. **Política de pessoal docente no governo Lula: uma análise do REUNI na UFF e seus desdobramentos.** 2011. 259f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2011.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Censo da educação superior 2013:** resumo técnico. Brasília: Inep, 2015.

LIMA, Kátia Regina de Souza. **Contra-reforma na educação superior:** de FHC a Lula. São Paulo: Xamã, 2007.

LIMA, Kátia Regina de Souza. A educação superior no plano nacional de educação 2011-2020. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 30, n. 2, p. 625-256, nov. 2012. ISSN 2175-795X. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/perspectiva/article/view/2175-795X.2012v30n2p625>. Acesso em: 14 jan. 2016.

LIMA, Licínio et al. O processo de Bolonha, a avaliação da educação superior e algumas considerações sobre a universidade nova. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, v. 13, n. 1, p. 7-

36, mar. 2008. Disponível em: <https://ape.unesp.br/pdi/execucao/artigos/avaliacao/a02v13n1.pdf>. Acesso em: 07 jul. 2013.

LUGÃO, Ricardo Gandini. **Consequências, limites e potencialidades na implementação do programa REUNI em IFES de MG: um estudo multicaso**. 2011. 72f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2011.

MEIRA MATTOS, Carlos de. **Relatório**. Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1967.

MELO, Nara Poliana de Souza Bandeira de. **Políticas públicas, financiamento e democratização da educação superior: avaliação do REUNI da Universidade Federal do Tocantins**. 2011, 171f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2011.

NEVES, Lúcia Maria Wanderley (Org.). **Reforma Universitária no governo Lula: Reflexões para o debate**. São Paulo: Xamã, 2004.

NEVES, Lúcia Maria Wanderley. **A nova pedagogia da hegemonia: estratégias do capital para educar o consenso**. São Paulo: Xamã, 2005.

NEVES, Lúcia Maria Wanderley. A reforma da educação superior e a formação de um novo intelectual urbano. In: NEVES, Lúcia Maria W. et al. **Educação Superior: uma reforma em processo**. São Paulo: Xamã, 2006.

PAULA, Cristina Maria de. **Neoliberalismo e reestruturação da Educação Superior no Brasil: o REUNI como estratégia do governo Lula e da burguesia brasileira para subordinar a Universidade à lógica do atual estágio de acumulação do capital**. 2009. 246f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2009.

RODRIGUES, Viviane de Souza. **O REUNI como estratégia da contra-reforma da Educação Superior**. 2011. 192f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2011.

SANTOS, Carlos Alberto Antunes. Ensino Superior Público no Brasil: mecanismos de inclusão social e políticas atuais. In: PEIXOTO, Maria do Carmo Lacerda (Org.). **Universidade e democracia: experiências e alternativas para ampliação do acesso à universidade pública brasileira**. Belo Horizonte: UFMG, 2014.

SANTOS, Lavoisier Almeida dos. **Reforma universitária e flexibilização curricular: uma análise do REUNI no agreste alagoano**. 2016. 148f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2016.

SGUISSARDI, Valdemar. Modelo de expansão da educação superior no Brasil: predomínio privado/mercantil e desafios para a regulação e a formação universitária. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 29, n. 105, p. 991-1022, dez. 2008. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302008000400004&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 12 dez. 2018.

SILVA JUNIOR, João dos Reis; SGUISSARDI, Valdemar. Universidade Pública brasileira no Século XXI: educação superior orientada para o mercado e intensificação do trabalho

docente. **Espacios en Blanco**. Revista de Educación, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires Buenos Aires, Argentina, n. 23, junio, p. 119-156, 2013.
Disponível em: <http://www.scielo.org.ar/pdf/eb/v23n1/v23n1a07.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2018.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA (UFBA). **Universidade Nova**: Plano de Expansão e Reestruturação da Arquitetura Curricular na Universidade Federal da Bahia. Documento Preliminar. Campinas, 2007 (mimeo).

UNESCO. **Declaração mundial sobre o ensino superior para o século XXI**: visão e ação. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Direito-a-Educa%C3%A7%C3%A3o/declaracao-mundial-sobre-educacao-superior-no-seculo-xxi-visao-e-acao.html>. Acesso em: 26 jun. 2014.

WESKA, Adriana Rigon. **O programa REUNI na Universidade Federal de Juiz de Fora**. 2012. 92f. Dissertação (Mestrado em Gestão e Avaliação da Educação Pública) – Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2012.