



Correspondência ao Autor

¹ Géssica Priscila Ramos

E-mail: gessicaramos@yahoo.com.br

Universidade Federal de São Carlos

São Carlos, SP, Brasil

CV Lattes

<http://lattes.cnpq.br/2573340489166336>

Submetido: 03 abr. 2019

Aceito: 07 ago. 2019

Publicado: 15 ago. 2019

 10.20396/riesup.v6i0.8655096

e-location: e020015

ISSN 2446-9424

Checagem Antiplágio



Distribuído sobre



Mecanismos de Avaliação e Regulação da Universidade Federal Brasileira no Reuni: Entre a Proposta e o Contrato

Géssica Priscila Ramos¹  <https://orcid.org/0000-0002-1254-4510>

José Carlos Rothen²  <https://orcid.org/0000-0002-5360-1913>

Maria Cristina da Silveira Galan Fernandes³  <https://orcid.org/0000-0002-8415-9400>

^{1,2,3} Universidade Federal de São Carlos

RESUMO

O Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), instituído em 2007, teve como objetivo central expandir o acesso e a permanência na educação superior, com base em contrato estabelecido entre o Ministério da Educação (MEC) e a Universidade Federal com a definição das condições necessárias à ampliação física, acadêmica e pedagógica da rede federal. Ele articulou-se com as reformas gerenciais do Estado, sobretudo por se basear em contrato de gestão, que indicava metas a serem atingidas e seus mecanismos de avaliação. Com base nessas constatações, este artigo objetiva apresentar e discutir a política do Reuni, a partir de pesquisa documental, destacando, de sua estrutura e funcionamento, os mecanismos de regulação da Universidade Federal brasileira. Notamos que, embora o processo de adesão ao Programa tenha sido voluntário pela unidade, a ação do MEC na Universidade pelo Reuni foi invasiva, ferindo sua autonomia nas dimensões política, financeira e acadêmica. A “autonomia institucional” foi monitorada, avaliada e regulada, reforçando a produtividade e a eficiência como seus objetivos centrais de gestão. Todavia, não obstante os mecanismos de avaliação e regulação presentes no Reuni, as universidades federais brasileiras compactuaram com o princípio da democratização do ensino superior e, por isso, acabaram por se sujeitar a tais mecanismos para conseguir financiamento para materializá-lo.

PALAVRAS-CHAVE

Educação superior. Avaliação institucional. Gestão. Contrato de gestão. Universidade pública.

Evaluation and Regulation Mechanisms of the Brazilian Federal University at the Meeting: Between the Proposal and the Contract

ABSTRACT

The Program to Support Restructuring and Expansion Plans of Federal Universities (REUNI), established in 2007, had as its main objective to expand access to and stay in higher education, based on a contract established between the Ministry of Education (MEC) and the Ministry of Education. Federal University with the definition of the necessary conditions for the physical, academic and pedagogical extension of the federal network. It was articulated with the state's management reforms, mainly because it was based on a management contract, which indicated goals to be achieved and its evaluation mechanisms. Based on these findings, this article aims to present and discuss the policy of Reuni, based on documentary research, highlighting the structure and functioning of the regulatory mechanisms of the Brazilian Federal University. We noticed that, although the process of joining the Program was voluntary by the unit, the MEC action in the University by the Reuni was invasive, hurting its autonomy in the political, financial and academic dimensions. "Institutional autonomy" was monitored, evaluated and regulated, reinforcing productivity and efficiency as its central management objectives. However, despite the mechanisms of evaluation and regulation present in the Reuni, the Brazilian federal universities agreed with the principle of the democratization of higher education and, therefore, they ended up being subject to such mechanisms to obtain financing to materialize it.

KEYWORDS

Higher education. Evaluation. Management. Management contract. Public university

Mecanismos de Avaliação e Regulação de la Universidad Federal Brasileira em el Reuni: Entre la Propuesta y el Contrato

RESUMEN

El Programa de Apoyo a los Planes de Reestructuración y Expansión de las Universidades Federales (REUNI), instituido en 2007, tuvo como objetivo central ampliar el acceso y la permanencia en la educación superior, con base en un contrato establecido entre el Ministerio de Educación (MEC) Universidad Federal con la definición de las condiciones necesarias para la ampliación física, académica y pedagógica de la red federal. Se articuló con las reformas gerenciales del Estado, sobre todo por basarse en un contrato de gestión, que indicaba metas a ser alcanzadas y sus mecanismos de evaluación. Con base en esas constataciones, este artículo objetiva presentar y discutir la política del Reunión, a partir de investigación documental, destacando, de su estructura y funcionamiento, los mecanismos de regulación de la Universidad Federal brasileña. Se observa que, aunque el proceso de adhesión al Programa ha sido voluntario por la unidad, la acción del MEC en la Universidad por el Reunión fue invasiva, hiriendo su autonomía en las dimensiones política, financiera y académica. La "autonomía institucional" fue monitoreada, evaluada y regulada, reforzando la productividad y la eficiencia como sus objetivos centrales de gestión. Sin embargo, a pesar de los mecanismos de evaluación y regulación presentes en el Encuentro, las universidades federales brasileñas compaginaron con el principio de la democratización de la enseñanza superior y, por eso, acabaron por sujetarse a tales mecanismos para conseguir financiamiento para materializarlo.

PALABRAS CLAVE

Educación universitaria. Evaluación. Gestión. Contrato de gestión. Universidad pública

Introdução

O Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais, o Reuni, foi instituído pelo Decreto n.º 6.096, em 2007 (BRASIL, 2007a), tendo como principal objetivo expandir o acesso e a permanência na educação superior, a partir da realização de um Contrato entre o Ministério da Educação (MEC) e a Universidade Federal, para o estabelecimento de condições necessárias para a expansão física, acadêmica e pedagógica da rede federal de educação superior. Segundo Araújo e Pinheiro (2010), o Reuni articulou-se com as reformas gerenciais do Estado, principalmente por ser baseado em contrato de gestão, que tem como previsão metas a serem atingidas, tendo como foco o cidadão/cliente. Assim, o Reuni,

[...] ao trazer para a agenda dos sistemas educacionais os temas da eficiência, da eficácia, da efetividade, do controle de resultados, da produtividade, dos custos, das metas, dos indicadores e do contrato de gestão, entre outros temas, vincula-se de forma estreita às orientações gerencialistas que têm marcado profundamente a discussão sobre a reforma do Estado brasileiro, produzindo alterações importantes no modo de funcionamento das instituições (ARAÚJO; PINHEIRO, 2010, p. 665).

Nesse sentido, o Reuni apresentou como fundamento gerencial a Nova Gestão Pública (NGP), enquanto instrumento voltado para performatividade, tendo como base a regulação e a avaliação de desempenhos quantitativamente mensuráveis. Segundo Costa e Cunha (2012), a prestação de contas, os mecanismos de controle e a ênfase nos resultados funcionam como uma forma de garantir a transparência e a melhoria na prestação de serviços públicos, bem como uma redução de custos e a responsabilização dos agentes prestadores dos serviços pelos resultados obtidos. Sob esses contornos, Sa (2009) interpreta que a avaliação acaba servindo como forma de controle sobre o que é trabalhado nas instituições de ensino, mais precisamente, exerce controle sobre o produto final e não sobre o processo.

Tendo em vista o referido contexto, o objetivo deste artigo é apresentar e discutir a política do Reuni, a partir de pesquisa documental, destacando, de sua estrutura e funcionamento, os mecanismos de regulação da Universidade Federal brasileira.

Metodologia

Para a realização desta pesquisa, o levantamento de documentos sobre o Reuni foi desenvolvido, inicialmente, no site do MEC e do Planalto Federal, tendo como resultado o achado de dois arquivos principais, sendo o Decreto n.º 6.096/07 (BRASIL, 2007a), que institui o Reuni, e a Portaria de n.º 582/08 (BRASIL, 2008), que disciplina a concessão das bolsas de pós-graduação previstas no Reuni. Frente a essa escassez de material, o procedimento de busca foi alterado e ampliado. Consultamos ainda as referências bibliográficas de todas as teses e dissertações levantadas no estudo bibliográfico da pesquisa, destacando-se dele os documentos que abordavam, de forma direta e indireta, o Reuni. A ideia foi aproveitar o conhecimento proveniente de estudos que já se debruçaram sobre o tema de forma mais aprofundada e que, portanto, apresentam uma melhor compreensão sobre os assuntos centrais e secundários que envolvem o estudo da política do Reuni.

Foram encontrados ao todo 46 documentos: duas legislações diretamente relacionadas ao Reuni; quatorze legislações indiretamente relacionadas ao Reuni; sete documentos diretamente relacionados ao Reuni; quatro documentos indiretamente relacionados ao Reuni; seis reportagens, vídeos e apresentações oficiais sobre o Reuni. Dos 46 documentos levantados, quatorze tratam diretamente da temática Reuni. Os trinta e dois restantes versam sobre temáticas variadas (Expansão da educação superior, profissional e tecnológica, Mapa, Censo ou Balanço do Ensino Superior, Plano de Carreira e Cargos nas instituições do sistema federal de ensino, Rede e Institutos Federais de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, Banco de professor-equivalente, Reserva de Vagas Regulação, supervisão e avaliação de instituições no sistema federal de ensino, Recredenciamento de universidades e centros universitários, PNAES, PNE, PDE, Sinaes, ProUni, SiSU e Cotas).

Considerando-se o objetivo deste artigo – de discutir a política do Reuni, em relação aos mecanismos de regulação da Universidade Federal brasileira –, o levantamento documental foi submetido à delimitação, levando-se em conta o critério: documentos relacionados diretamente ao tema, tendo como período delimitador os anos de 2006 a 2017. A partir de tal critério e periodização, os documentos foram agrupados em diferentes conjuntos, sendo: Legislações diretamente relacionadas ao Reuni; Documentos diretamente relacionados ao Reuni; e Apresentações oficiais sobre o Reuni. Desse modo, foram considerados neste trabalho ao todo 15 documentos, sendo duas legislações, sete documentos oficiais e seis apresentações do MEC sobre o Reuni.

Posteriormente a esta definição, realizamos a leitura do material e verificamos que nem todos os documentos do tipo Apresentação, geralmente organizados em slides, focavam efetivamente o tema em questão, ou percebemos que eles continham conteúdos similares aos presentes nos documentos ou legislações, apresentados de forma simplificada ou resumida, segundo o objetivo dos slides. Nesse sentido, optamos por focar diretamente as fontes primárias, descartando a maior parte das apresentações.

Assim, o Quadro 1 apresenta o corpus da pesquisa composto por legislações, documentos e apresentações oficiais do MEC sobre o Reuni que foram utilizados e analisados neste artigo.

Quadro 1. *Corpus* da pesquisa: legislações, documentos e apresentações oficiais do MEC sobre o Reuni

Título	Descrição	Ano	Tipo
Decreto n.º 6.096, de 24 de abril de 2007	Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI	2007	Legislação
Portaria n.º 582, de 14 de maio de 2008	Objetivo de disciplinar a concessão das bolsas de pós-graduação previstas no Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI	2008	Legislação
Ofício n.º 121 SESu	Refere-se à alteração de prazos para apresentação de projetos Reuni e orçamento adicional às universidades federais	2007	Documento
REUNI - Reestruturação e expansão das universidades federais: diretrizes gerais	Apresenta as diretrizes, objetivos gerais do Reuni, orientações para elaboração de propostas e o contexto geral do ensino superior	2007	Documento
REUNI 2008 - Relatório de Primeiro Ano	Apresenta o relatório do primeiro ano do Reuni, em termos da expansão física e acadêmica das universidades	2009	Documento
Análise sobre a Expansão das Universidades Federais 2003 a 2012. Relatório da Comissão Constituída pela Portaria n.º 126/2012	Relatório expansão universidades da Comissão Constituída pela Portaria n.º 126/2012	2012	Documento
SIMEC, sistema integrado de orçamento planejamento e finanças - módulos de projeto REUNI – Manual do	Voltado para o usuário SIMEC, objetiva auxiliar as instituições na elaboração de seus Planos e acompanhar as políticas desenvolvidas pelo MEC no sistema SIMEC	Sem data	Documento

usuário			
SIMEC, sistema integrado de orçamento planejamento e finanças - módulos de projeto REUNI – Manual do usuário. (<i>versão alterada e ampliada</i>)	Voltado para o usuário SIMEC, objetiva auxiliar as instituições na elaboração de seus Planos, incluindo a proposição de obras, bem como entender o processo de avaliação dos Planos	Sem data	Documento
A democratização e expansão da educação superior no país 2003-2014.	Aborda a expansão da educação superior no período de 2003 a 2014, apresentando sua evolução, políticas, programas, ações e desafios	Sem data	Documento
Plano de reestruturação e expansão das IFES – REUNI	Apresentação em slides do Plano de reestruturação e expansão das IFES/REUNI	Sem data	Documento

Fonte: Levantamento bibliográfico realizado em teses e dissertações pelos pesquisadores (2017).

Para análise do material levantado, elegemos o uso de categorias como ferramentas centrais de pesquisa na medida em que, segundo Kuenzer (1998), elas se constituem em instrumentos fundamentais para oferecer cientificidade e rigor à sistematização dos dados, tendo em vista que servem como critério orientador para coleta, seleção e organização da teoria e dos fatos pesquisados. Nesse caso, as chamadas “categorias de conteúdo” foram escolhidas como mecanismos indispensáveis nesse processo, tendo em vista que permitem a realização da mediação entre o universal e concreto/singular, bem como podem ser definidas a partir do objeto e da finalidade da pesquisa (KUENZER, 1998).

As categorias de conteúdo definidas para esta etapa da pesquisa tiveram como foco o debate central trazido neste estudo: a Nova Gestão Pública (NGP) nas Instituições de Ensino Superior, enquanto instrumento que visa a performatividade, tendo sua centralidade na regulação e avaliação de desempenho quantitativamente mensurável, no contexto do Reuni. Por isso, para o estudo do Reuni, foram definidas como categorias de conteúdo: a estrutura do Reuni; o funcionamento do Reuni; e os mecanismos de avaliação e regulação do Reuni.

Mecanismos de Avaliação e Regulação na Estrutura e Funcionamento do Reuni

O Reuni foi instituído em 24 de abril de 2007 pelo Decreto n.º 6.096, tendo em vista a meta de expansão da oferta de educação superior presente no item 4.3.1 do Plano Nacional de Educação - PNE (Lei n.º 10.172/2001), de 2001-2011, que previa que, até 2011, fosse provida “a oferta de educação superior para, pelo menos, 30% da faixa etária de 18 a 24 anos” (BRASIL, 2001, p. 37). O programa integrou o Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE (BRASIL, 2007d), lançado pelo governo de Luis Inácio Lula da Silva, em 24 de abril de 2007, e que se constituía num plano executivo, composto por mais de 40 programas organizados em torno de quatro eixos centrais, sendo: 1) educação básica, 2) educação superior, 3) educação profissional, 4) alfabetização.

O art. 1.º do Decreto n.º 6.096 (BRASIL, 2007a, art. 1.º) previa como objetivo do Reuni a criação de condições para ampliação do acesso e permanência do estudante na educação superior, especificamente no nível de graduação, a partir do “melhor aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos existentes nas universidades federais”.

Segundo Carvalho (2014), o Reuni consistiu em uma política focalizada, cuja implementação objetivou atuar na diminuição das desigualdades educacionais desse nível de ensino, produzidas pelo desenvolvimento econômico, ao longo da história. Por isso, oferecer o acesso às Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), sob essa configuração, acabou se definindo como um processo de compensação do ingresso, nas universidades, daqueles que até então não chegavam ao ensino superior, no sentido de dirimir as desigualdades sociais e de atender demanda antiga de acesso à educação superior pelas camadas populares.

Assim, seu foco principal foi expandir o acesso – pelo aumento de vagas de ingresso, ou seja, das “vagas em cursos de graduação ofertadas regularmente em processos seletivos de ingresso à universidade” (BRASIL, 2007c, p. 27); ou pela reocupação de vagas ociosas, isto é, das “vagas disponíveis nos cursos de graduação decorrentes de não preenchimento inicial, de abandono ou desligamento” (BRASIL, 2007c, p. 27) – e a permanência do estudante de ensino superior – pelo oferecimento de condições acadêmicas, orientações e apoio para realizar suas atividades.

Para tanto, ficou definido que sua meta global seria elevar, gradualmente, para 90%, a taxa de conclusão média nos cursos de graduação presencial, bem como aumentar para 18 a relação de alunos por professor na graduação em curso presencial, ao final de cinco anos, a contar do início de cada Plano de Reestruturação firmado (BRASIL, 2007a; BRASIL, 2007c). Tais apontamentos indicam que a preocupação maior do Reuni para o alcance de sua meta relacionava-se à questão quantitativa do processo de expansão. Nesse contexto, como lembram Oliveira e Duarte (2005, p. 288), “na tentativa de equacionar as exigências populares de maior acesso aos serviços públicos e a necessidade de responder por maior eficiência nos já ofertados, o governo brasileiro” conduziu “mudanças nos aspectos gerenciais das políticas públicas, orientado por critérios de racionalidade administrativa fundados na economia privada”.

Tal perspectiva é resultante do modelo de gestão pública instaurado no país com a Reforma do Aparelho do Estado processada pelo governo de Fernando Henrique Cardoso a partir de 1995 (RAMOS, 2016). Esse modelo, conforme Ramos (2016, p. 547), alinhava-se ao neoliberalismo e, sob a genérica denominação “Nova Gestão Pública”, tinha como objetivo:

[...] agregar princípios, valores e estratégias provenientes da administração privada (racionalização de tarefas; separação entre os níveis estratégico e operacional de decisão e ação; gestão por objetivos/resultados; remuneração por desempenho, etc.) à gestão pública.

A reforma do Estado brasileiro veio, portanto, segundo Medeiros (2012), articulada ao neoliberalismo, disseminando a ideia da crise do Estado, notadamente fiscal, que o impossibilitaria de fazer investimentos em políticas sociais. Tal fato, para o autor, contribuiu com a apostasia do Estado brasileiro no tocante à manutenção da educação superior pública, impulsionando “universidades federais a uma crise financeira gravíssima que as deixou sem dinheiro para a manutenção básica e com desenvolvimento precário de suas funções de ensino, pesquisa e extensão”, constituindo-se em terreno fértil para a propagação da ideologia da “má gestão”, induzindo “as universidades públicas federais a se moldarem à gestão empresarial que se constituiu num discurso salvacionista da universidade pública” (MEDEIROS, 2012, p. 4). Com isso, deslocou-se a:

[...] universidade pública do sentido do público para o sentido de mercado, promovendo a substituição do princípio de igualdade pela equidade e o de eficácia pela eficiência onde o Estado, de caráter regulador, passou a desenvolver uma administração pública gerencial como resposta à expansão das suas funções econômicas e sociais, ao desenvolvimento tecnológico e à globalização da economia mundial, onde a educação superior passou a ser parte do problema econômico de cada país e as universidades, aos moldes das empresas, deveriam buscar competitividade no mercado (MEDEIROS, 2012, p. 4).

Conforme o referido paradigma, a administração pública focou, desse modo, a gestão de seus recursos, passando a preocupar-se com o desempenho financeiro do Estado (CHAVES; ZWICK, 2016) ao ter o setor privado como sua principal referência (DASSO JÚNIOR, 2014), construindo “um modelo de organização do Estado cada vez mais orientado pelo pragmatismo, voltado para os interesses do mercado e para a alta produtividade, a eficiência e a eficácia, dentro de um novo pacto gerencial” (SILVA; CARVALHO, 2014, p. 215).

Por isso, dentre as políticas voltadas para a educação superior, o Reuni foi destacado, por Santos (2016), como um dos programas que contribuiu para a materialização de uma política neoliberal na área (SANTOS, 2016), mesclando expansão com massificação (LIMA, 2013) e colaborando com a conformação de um novo modelo de administração para as instituições públicas (SILVA, 2016).

Nesse contexto, o Reuni foi firmado por intermédio de um Contrato entre o Estado, na figura do MEC, e cada uma das Universidades Federais, processo característico da nova gestão pública, que, segundo Bezes (2009), tem como integrante a ideia de que os

estabelecimentos executores das políticas públicas devem ter relação com o Estado central mediante contratos, que estabelecem as obrigações e direitos de cada uma das partes.

No caso do Reuni, a Proposta inicial deveria ser apresentada pela Universidade, tendo como referência seis dimensões centrais, altamente detalhadas pelo MEC (BRASIL, 2007c; BRASIL, [2007e?]) em termos de objetivos e procedimentos necessários para o seu alcance, sendo:

- 1) Ampliação da Oferta de Educação Superior Pública, implicando: o aumento de vagas de ingresso, sobretudo noturnas; a redução de taxas de evasão; e a ocupação das vagas ociosas;
- 2) Reestruturação Acadêmico-Curricular, implicando: a revisão da estrutura acadêmica para elevação da qualidade; a reorganização de cursos de graduação - com “novos desenhos curriculares” que incentivem “à diversidade de itinerários formativos” (BRASIL, 2007c, p. 26) - e a diversificação de suas modalidades, buscando a superação da profissionalização que se dá de modo precoce e especializado; a implantação de sistemas de títulos e regimes curriculares para a construção de percursos formativos; e a previsão de modelos de transição;
- 3) Renovação Pedagógica da Educação Superior, implicando: a articulação entre educação superior e educação básica, profissional e tecnológica; a atualização de metodologias e tecnologias voltadas para o ensino-aprendizagem; e a previsão de programas de capacitação pedagógica, sobretudo voltados para a implementação de um novo modelo;
- 4) Mobilidade Intra e Inter-Institucional, implicando: a promoção da mobilidade estudantil, com o aproveitamento de créditos e com a circulação dos alunos entre cursos, programas e instituições de educação superior;
- 5) Compromisso Social da Instituição, implicando: a atuação no campo das políticas de inclusão, extensão universitária e assistência estudantil;
- 6) Suporte da pós-graduação ao desenvolvimento e aperfeiçoamento qualitativo dos cursos de graduação, implicando: a articulação entre graduação e pós-graduação, com a expansão qualitativa e quantitativa da pós-graduação para renovação pedagógica da educação superior.

O que percebemos pela maioria das dimensões abordadas pelo Reuni e pelo alto detalhamento em termos de objetivos e procedimentos previstos em cada uma delas é que, embora na prática, a ação do Estado, no Programa, pareça ocorrer num sentido mais técnico-quantitativo, cinco das seis dimensões previstas (dimensões 2, 3, 4, 5 e 6) pretendiam atuar de forma mais profunda na Universidade, já que, além de objetivarem reduzir taxas de evasão, ocupar vagas ociosas e aumentar vagas de ingresso, notadamente no período noturno, como previsto na dimensão 1, o restante delas pretendia atuar no âmbito político-institucional e no acadêmico-didático-curricular. Ou seja, o Reuni pretendeu agir também sobre o conjunto das atividades, sobretudo formativas, necessárias para o alcance da certificação ou diplomação do aluno, facilitando, por exemplo, o aproveitamento de créditos e a circulação de estudantes entre as instituições, os cursos e os programas de educação superior, indo ao encontro da

operacionalização do modelo da chamada Universidade Nova nas IFES. Tal modelo tinha como objetivo reestruturar radicalmente o currículo dos programas voltados para a formação universitária, prevendo: a implantação de bacharelados interdisciplinares, bem como de cursos de formação geral como requisito para a realização de graduação de carreiras profissionais e de formação acadêmica em pós-graduação (ROCHA; ALMEIDA FILHO, 2007). Tais procedimentos, de algum modo, já estavam previstos pelo MEC no documento “Referenciais Orientadores para os Bacharelados Interdisciplinares e Similares” (BRASIL, 2010), que, segundo Silveira (2015), destacava, em seus pressupostos, o caráter tradicional do ensino superior brasileiro, criticando seus currículos engessados, suas graduações longas e sua tendência de profissionalização precoce. Por isso, Tonegutti e Martinez (2007, p.1) interpretam que o Reuni “foi a forma encontrada pelo MEC de viabilizar o projeto de “Universidade Nova”” nas IFES.

Dentro desses contornos, sob o argumento da expansão, o Reuni objetivou, assim: revisar a estrutura acadêmica da graduação, isto é, a “articulação entre unidades acadêmicas, docência e execução de atividades curriculares para desenvolvimento da formação superior” (BRASIL, 2007c, p. 24), reorganizando seus cursos e atualizando suas metodologias de ensino-aprendizagem; diversificar modalidades de graduação – licenciaturas, bacharelados profissionais e interdisciplinares, cursos superiores de tecnologia etc.; ampliar políticas de inclusão e assistência estudantil; articular graduação com pós-graduação e educação superior com educação básica (BRASIL, 2007a, art. 2.º).

Para a operacionalização desse processo pelas IFES, ficou definido que a Universidade interessada em aderir ao Reuni necessitaria aprovar, em seu órgão superior – o Conselho Superior, conforme chamado pelo Ofício Circular do MEC n.º 121/2007 (BRASIL, 2007b) –, um Plano de Reestruturação, demandando seu ingresso no Programa e indicando suas estratégias de ação para atendimento das metas demandadas. Com isso, em buscas de verbas para expansão, a Universidade se renderia às condições (im)postas pelo Reuni, restringindo sua participação ao campo operacional do Programa para o atendimento das exigências. Nesse caso, como diz Ribeiro (2013), podemos interpretar que, ao assumirem um modelo de gestão fundado em princípios gerencialistas, a atuação desses Conselhos Superiores ocorreria no sentido de consentir a desvalorização da autonomia institucional, o remodelamento da gestão universitária e a redução da participação à colegialidade. Isso nos revela, segundo Coutinho e Lagares (2017, p. 844), que, seguindo a concepção da Nova Gestão Pública, com vistas a atuar num modelo “de gestão compartilhada”, a participação passa a ser usada como “um instrumento de controle e de validação de decisões definidas previamente”, de modo que a “possibilidade de decisão” passa a residir “no campo da execução, conforme limites previamente estabelecidos”. Então, a avaliação acaba estruturando-se como mecanismo que as IFES têm para prestar contas ao Estado, não obstante sua autonomia (EMBIRUÇU, FONTES, ALMEIDA, 2013).

Por tal razão, durante o processo de submissão da Proposta ao MEC, além do Plano, a Universidade deveria apresentar uma estimativa dos recursos adicionais importantes para o cumprimento das metas fixadas no referido Plano (BRASIL, 2007a, art. 4.º; 5.º).

Seguindo a lógica do governo eletrônico, tal Plano, segundo o Ofício n.º 121/2007 (BRASIL, 2007b), deveria ser encaminhado para o módulo virtual específico do Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças (SIMEC), que estaria permanentemente aberto. Como lembram Silva e Carvalho (2014, p. 224), o uso da tecnologia é ferramenta central da Nova Gestão Pública que, por meio dela, consolida o “chamado governo eletrônico”, que se configura por meio “da diversidade de mecanismos de disseminação de informação que as instâncias governamentais disponibilizaram por meio da tecnologia, utilizando-se de ferramentas, portais, sistemas e plataformas eletrônicas virtuais”.

Apesar desse funcionamento padrão, segundo documento oficial (BRASIL, 2007c, p. 4-5), o Programa não objetivava “a adoção de um modelo único para a graduação das universidades federais”, mas almejava agregar “esforços e reforçar iniciativas para a ampliação das vagas e a elevação da qualidade da educação nacional”. Todavia, destaca que as Propostas que fossem apresentadas pela universidade poderiam “iniciar-se no conjunto de suas unidades acadêmicas, em algumas delas e/ou em novas unidades a serem criadas, desde que, ao final do período de cinco anos, a meta estabelecida” fosse “alcançada” (BRASIL, 2007c, p. 5), indicando relação direta entre o financiamento da expansão da Universidade e a avaliação de seus indicadores de performance.

Não foi por acaso, portanto, que, conforme Silva (2013), o Reuni ocasionou mudanças na estrutura e gestão das universidades federais, intensificando o pressuposto de se ter a produtividade e a eficiência como objetivos principais, e o recebimento de recursos condicionado ao cumprimento de metas pactuadas nos projetos de expansão das IFES. Esse novo modelo de gestão pressupõe que a ampliação de direitos vem “acompanhada de mudança nas formas de organização e gestão da educação”, sob a justificativa oficial da necessária “modernização da administração pública como resposta aos reclamos por maior transparência, estruturas mais democráticas e flexíveis e maior eficiência” (OLIVEIRA, 2015, p. 632).

Por isso, na visão oficial, o dirigente da universidade teria papel estratégico nesse processo: o funcionamento do Reuni dependeria de sua atuação efetiva no sentido da consolidação de mudanças no currículo, na formação oferecida e na qualidade do ensino. Nas palavras do MEC (BRASIL, 2007c, p. 9-10):

Mais do que uma iniciativa de governo, este movimento alinha-se às propostas dos dirigentes das universidades federais, no sentido de consolidar e aperfeiçoar o sistema público de educação superior, com destaque para a revisão de currículos e projetos acadêmicos visando flexibilizar e melhorar a qualidade da educação superior, bem como proporcionar aos estudantes formação multi e interdisciplinares, humanista e o desenvolvimento do espírito crítico.

Desse modo, responsabilizar-se-ia o dirigente da instituição pelo funcionamento do Reuni na instituição, promovendo um efeito interno de cobranças e responsabilizações em

cascata no organograma da Universidade. Era esse o comprometimento que se pretendia da IFE por meio do Programa e que deveria estar presente na Proposta de adesão ao Reuni da instituição.

Entre a Proposta e o Contrato

Frente ao interesse da Universidade pelo Reuni, o processo de elaboração de sua Proposta envolveria necessariamente várias etapas. Uma delas diz respeito à precisão de como se daria a atuação da Universidade nas dimensões previstas no Programa, que, conforme visto anteriormente, são: 1) Ampliação da Oferta de Educação Superior Pública, 2) Reestruturação Acadêmico-Curricular, 3) Renovação Pedagógica da Educação Superior, 4) Mobilidade Intra e Inter-Institucional, 5) Compromisso Social da Instituição, 6) Suporte da pós-graduação ao desenvolvimento e aperfeiçoamento qualitativo dos cursos de graduação (BRASIL, 2007c).

Exigindo um alto grau de detalhamento por parte da Universidade, a Proposta deveria esmiuçar, em cada uma das dimensões, sua atuação no âmbito do atendimento dos objetivos e procedimentos previstos nelas. Isso porque tal Proposta seria a base para a elaboração pelo MEC dos termos do Contrato, em que estariam firmadas as metas Reuni para a instituição.

Assim, no tocante à dimensão 1 (Ampliação da Oferta de Educação Superior Pública), a proposta teria que abordar em detalhes, todos os itens previstos na referida dimensão (Aumento de vagas de ingresso, especialmente no período noturno; Redução das taxas de evasão; Ocupação de vagas ociosas), explicitando, em cada um deles, o diagnóstico atual da universidade, suas metas previstas para a referida dimensão a partir do plano de execução traçado; as estratégias desenhadas para o alcance de cada meta; as etapas previstas; os indicadores. Além disso, deveria trazer também outras propostas para esta dimensão quando não estivessem contempladas no decreto, explicitando a proposta, o diagnóstico da situação atual, as metas a serem atingidas, as estratégias usadas e os indicadores produzidos (BRASIL, 2007c, anexo I; BRASIL, [2007e?], p.9-27).

No que diz respeito à dimensão 2 (Reestruturação Acadêmico-Curricular), ela também deveria abordar em detalhes, os itens previstos na referida dimensão (Revisão da estrutura acadêmica buscando a constante elevação da qualidade; Reorganização dos cursos de graduação; Diversificação das modalidades de graduação, preferencialmente com superação da profissionalização precoce e especializada; Implantação de regimes curriculares e sistemas de títulos que possibilitem a construção de itinerários formativos; Prever modelos de transição, quando necessário), indicando também, para cada um, o diagnóstico atual da universidade, suas metas previstas para a referida dimensão a partir do plano de execução traçado; as estratégias traçadas para o alcance de cada meta; as etapas previstas; os indicadores produzidos. Ainda, precisaria apresentar outras propostas sobre a temática que não tivessem sido contempladas no decreto, expondo a proposta, o diagnóstico atual, as metas, as estratégias e os indicadores previstos (BRASIL, 2007c, anexo I; BRASIL, [2007e?],

p.9-27). Os mesmos procedimentos repetir-se-iam para as dimensões: 3 (Renovação Pedagógica da Educação Superior, em seus itens Articulação da educação superior com a educação básica, profissional e tecnológica; Atualização de metodologias e tecnologias de ensino-aprendizagem; Prever programas de capacitação pedagógica para implementação do novo modelo; Outras propostas nesta dimensão não contempladas no Decreto), 4 (Mobilidade Intra e Inter-Institucional, em seus itens Promoção da ampla mobilidade estudantil mediante o aproveitamento de créditos e a circulação de estudantes entre cursos e programas, e entre instituições de educação superior; e Outras propostas nesta dimensão não contempladas no Decreto), 5 (Compromisso Social da Instituição, em seus itens Políticas de inclusão; Programas de assistência estudantil; Políticas de extensão universitária; e Outras propostas nesta dimensão não contempladas no Decreto) e 6 (Suporte da pós-graduação ao desenvolvimento e aperfeiçoamento qualitativo dos cursos de graduação, em seu item Articulação da graduação com a pós-graduação: expansão quali-quantitativa da pós-graduação orientada para a renovação pedagógica da educação superior) (BRASIL, 2007c, anexo I; BRASIL, [2007e?], p.9-27).

Dessa maneira, ainda que sob argumentos técnicos, o Reuni se infiltrou em aspectos muito particulares da educação superior, condizentes ao campo da autonomia universitária, já que, dentro das dimensões previstas na Proposta, a expectativa era que a Universidade mostrasse como operacionalizar os procedimentos e objetivos de cada dimensão definida pelo MEC para o atendimento das metas também definidas pelo Ministério. Todavia, na visão oficial, tais procedimentos, visavam atuar no que foi apontado pelo MEC como problemas estruturais do ensino superior, herdados do então modelo de formação dessa etapa educacional no Brasil, sendo: cursos de graduação orientados para a formação profissional e bacharelados em áreas básicas com currículos concentrados, sem espaço para outras áreas de conhecimento; propostas curriculares inovadoras que não se materializavam devido sua incompatibilidade com as regras de “classificação, organização e oferecimento de componentes curriculares” atuais; dificuldade da Universidade pública brasileira em implementar uma política efetiva de ações afirmativas, que garantisse a permanência dos alunos em condições sociais desfavoráveis; falta de uso ou uso equivocado de princípios como flexibilidade e interdisciplinaridade pelas universidades; práticas pedagógicas baseadas no modelo tradicional, compostas predominantemente por aulas de caráter expositivo e com pouco uso de recursos tecnológicos ou de outras “formas inovadoras de ensino”; turmas com um reduzido número de estudantes “em componentes curriculares cuja natureza não requer essa baixa relação professor/aluno, predominando o padrão da formação em pequenos grupos”; espaços físicos ociosos no período noturno dentro das unidades universitárias; altos índices de evasão de estudantes nos cursos de graduação (BRASIL, 2007c).

Assim, além de atuar na expansão do ensino superior e influenciar o seu modelo de gestão, o Reuni induziu as Universidades a uma reestruturação acadêmica e curricular, “que tendeu a reafirmar a necessidade de remodelação das identidades institucionais destas”, numa ação de adequação da formação superior às necessidades do capitalismo contemporâneo, “em que o conhecimento assume centralidade como fator de produção”, numa suposta “sociedade

do conhecimento”, que exige profissionais polivalentes a serem formados por pedagogias que lhe ressaltem competências e habilidades (SILVA, 2014, p. 137-138).

Tais interesses, todavia, foram velados no processo, tendo em vista que, segundo Dasso Júnior (2014) e Oliveira (2015), no novo modelo de gestão assumido, a ideia de gestão apresenta-se de modo apartado da política, de modo que a administração pública apareça como sinônimo do desenvolvimento de atividades que são exclusivamente técnicas. Nesse sentido, o objetivo explícito seria mostrar que decisões de natureza política acabam ofuscando a tomada de decisões que são tecnicamente corretas e indispensáveis para uma administração eficiente (DASSO JÚNIOR, 2014).

Não por acaso, abordadas as dimensões previstas pelo Programa, a Proposta da Universidade deveria prever as partes técnicas de um planejamento padrão, como: cronograma, orçamento e avaliação. Entretanto, diferentemente de um planejamento que pressupõe ao menos alguma flexibilidade em suas etapas, o alto nível de detalhamento previsto em cada tópico dela revela o alto grau de comprometimento da Universidade com o MEC a partir da Proposta apresentada pela Instituição, que seria base para a geração do Contrato.

Destarte, tal Proposta precisaria apresentar seu Cronograma Geral de Implementação e Execução, em que deveria ser abordada a forma como se daria a reordenação da gestão acadêmica das IFES, o modelo de formação docente da proposta, a programação da transição entre modelos (quando fosse o caso), o plano de contratação de pessoal docente e técnico, bem como o plano diretor de infra-estrutura física (constando, nele, necessariamente as características, custos e prováveis localizações dos serviços a serem realizados sejam construções, reformas e ampliações/adequações). Na sequência, precisaria indicar o Orçamento Parcial e Global, que deveria trazer um plano de trabalho, detalhando todas as etapas envolvidas (investimento, manutenção e pessoal). Mais ao final da proposta, a Universidade necessitaria ainda apresentar o Plano de Acompanhamento e Avaliação da Proposta, mostrando os indicadores de progresso e ciclos anuais (acompanhamento dos indicadores relativos às metas globais do Reuni, tendo como ponto de partida o número de ingressos anuais projetado na graduação), o Plano de Acompanhamento de Indicadores de Qualidade, abordando dados de avaliação discente, avaliação da qualificação do corpo docente, avaliação das condições institucionais, considerando o Sinaes, os índices de avaliação da Capes, os dados do INEP e sinalizando, assim, a importância da utilização dos indicadores de qualidade mensuráveis da instituição nesse processo e da criação ou incorporação de uma cultura de avaliação e autoavaliação pela Universidade para promoção desses dados e facilitação de seu monitoramento. Por fim, a Universidade deveria indicar os Impactos Globais da Proposta, sinalizando as expectativas de transformação da referida Universidade ao final do Programa.

Após o preenchimento do formulário, havia ainda um campo para inserção de seus anexos referente à Síntese de Indicadores Acadêmicos, Síntese do Orçamento e Ata de Aprovação do Conselho Superior (BRASIL, [2007e?]). Também existia o preenchimento do

campo Simulador, em que deveriam ser inseridos os dados referentes às metas de reestruturação que tivessem sido inseridas no formulário eletrônico, no tocante: às unidades acadêmicas (dados do PingIFES¹ e novas unidades para atender ao Reuni), à graduação (dados do PingIFES e novos cursos para atender ao Reuni), à pós-graduação (dados do PingIFES e novos cursos para atender ao Reuni), ao custeio (quantidade de professores-equivalentes, bolsas de mestrado, bolsas de doutorado, servidores de nível superior, dentre outros aspectos necessários durante a reestruturação da instituição, indicando os anos de decorrência e o valor unitário de cada item), ao investimento (gastos anuais com edificações, infra-estrutura e equipamentos, contendo ainda o campo de previsão de área a ser construída/edificações em m²), às planilhas (campo de exibição do Quadro Síntese do Orçamento e da Tabela de Indicadores e Dados Globais a partir dos dados que foram preenchidos nas outras áreas do simulador, gerando o documento a ser anexado no Plano de Reestruturação da universidade) (BRASIL, [2007e?]). Desse modo, posteriormente à realização das simulações previstas e da definição das necessidades descritas no Plano da instituição, o sistema enviaria à SESu um Extrato Acadêmico e Orçamentário, bem como os dados sobre os cursos e as vagas previstas ano a ano (BRASIL, [2007e?]). Como dissemos anteriormente, tais dados revelam uma importante preocupação do MEC na construção, pela Instituição, de uma Proposta com dados e metas quantitativas passíveis de avaliação e monitoramento, que possibilitariam a construção futura de um Contrato, ou de “mecanismos de contratualidade da gestão, com metas, indicadores e formas de cobrar os gestores” (SANO; ABRÚCIO, 2008, p. 66).

Frente à Proposta apresentada pela instituição, em contrapartida, caberia ao MEC, condicionado à sua capacidade orçamentária e operacional, a destinação dos recursos financeiros a cada Universidade Federal, no caso da aprovação do referido Plano de Reestruturação (BRASIL, 2007a), a partir da geração do Contrato a ser firmado entre as instâncias. Nessa situação, os recursos chegariam definidos, limitados e regrados à Instituição, ao se destinarem: à construção e readequação de infraestrutura e equipamentos necessários; à compra de bens e serviços voltados ao funcionamento dos novos regimes acadêmicos; às despesas de custeio e pessoal no âmbito da expansão, limitando-se a 20% do gasto total da Universidade nesse quesito, no período de cinco anos, e tendo como referência o orçamento do primeiro ano de execução do Plano pela instituição, “incluindo a expansão já programada e excluindo os inativos” (BRASIL, 2007a, art. 3.º). Com isso, novamente a Universidade se renderia às condições (im)postas pelo Reuni, limitando sua participação à operacionalização do Programa, tendo os Conselhos Superiores o papel de validar o processo e o Dirigente, o papel de garantir o cumprimento das metas dentro do organograma da Universidade, num efeito de responsabilização em cascata.

¹ Plataforma de Integração de Dados das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), criada pelo MEC para permitir o acompanhamento do desenvolvimento das IFES, com vistas a auxiliar os dirigentes e a Secretaria de Educação Superior (SESu/MEC) em suas gestões.

Para tentativa de garantia prévia desse funcionamento prático e utilizando-se de mecanismos do governo eletrônico, o processo de análise do Plano submetido pela IFE seguiria a seguinte estratégia de análise pelo MEC: realização de *check list* pelo MEC/SESu para verificar qualificação processual (verificação das metas globais, orçamento, preenchimento do formulário, plano diretor), com a emissão do parecer inicial; encaminhamento dos projetos aprovados no *check list* para análise dos pareceristas *ad hoc*, com emissão de parecer parcial (Atende Parcialmente, Não Atende e Atende); processos aprovados pelos pareceristas seriam encaminhados à Comissão de Homologação, para emissão de novo parecer parcial (Atende Parcialmente, Não Atende e Atende); processos homologados seriam encaminhados para Aprovação da SESu, que emitiria o parecer final; processos aprovados gerariam o documento de acordo de metas para assinatura e seria enviado à Universidade proponente (BRASIL, [2007f?]; [2007g?], p. 13-14).

Aprovada a proposta pelo MEC, seria gerado o Contrato - chamado oficialmente de Acordo ou de “Termo de Pactuação de Metas”, segundo Brasil (2007c, p. 6) -, em que seriam fixados os recursos financeiros extras destinados à universidade, a partir da vinculação entre repasses e cumprimento das etapas (BRASIL, 2007a, art. 6.º), reforçando a relação direta entre financiamento e performance universitária no Contrato gerado entre o governo federal e a Universidade. Portanto, o Estado teria “o papel de parceiro e fiscalizador do contrato”, enquanto que a Universidade teria o papel de executora, prestando “contas do cumprimento das metas estabelecidas para ter acesso às parcelas dos recursos financeiros, fortalecendo a política de resultados” (MEDEIROS, 2012, p. 6).

Conforme a Portaria do MEC n.º 582, de 14 de maio de 2008 (BRASIL, 2008), o Programa também contaria com a concessão de bolsas de pós-graduação pela Capes, sendo chamadas de Bolsas Reuni de Assistência ao Ensino, voltadas a alunos de pós-graduação para o desenvolvimento de atividades acadêmicas de graduação de auxílio à docência, no sentido de colaborar com os professores efetivos responsáveis pelas disciplinas. O foco geral dessa ação seria a promoção da articulação entre graduação e pós-graduação. Os recursos voltados para o pagamento dessas bolsas seriam descentralizados para a Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes/MEC), pela Secretaria de Educação Superior – SESu, de forma anual, conforme quantidades e valores presentes no Termo de Pactuação de Metas, firmado entre o MEC e a Universidade (BRASIL, 2008, art. 1.º). Essas bolsas seriam concedidas e monitoradas pelo Comitê Gestor, instituído pela Universidade, cuja finalidade geral seria atuar exatamente no sentido da articulação entre pós-graduação e graduação. Em sua composição deveria necessariamente haver representante da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação (ou equivalente), de representante da Pró-Reitoria de Graduação (ou equivalente) e do Interlocutor Institucional para o Programa Reuni (BRASIL, 2008).

Seguindo o critério da racionalidade econômica destacamos ainda que seria concedido um aporte adicional de custeio e pessoal para as universidades de pequeno porte no valor de R\$ 255 milhões no orçamento total do Reuni, sendo que o critério a ser usado para a concessão seria o quantitativo do banco de professores equivalentes fixado pela Portaria n.º

224/2007 (BRASIL, 2007b). Desse modo, as universidades com até 1.200 professores equivalentes receberiam um aporte extra de recurso de 20% a 50%, na “proporção inversa em relação à quantidade de professores equivalentes” (BRASIL, 2007b, p.1).

Para explícito controle dos resultados provenientes desse Contrato, segundo o Decreto n.º 6.096/2007, seriam considerados como indicadores quantificáveis de desempenho da Universidade para avaliação das propostas em execução: 1) a Taxa de conclusão dos cursos de graduação; e 2) a Relação de Alunos de Graduação Presencial por Professor (BRASIL, 2007c, p.14-17). O primeiro abordaria a relação existente entre diplomados na graduação presencial (DIP), dentro de um determinado ano, e as vagas de ingresso que foram oferecidas pela instituição (ING5) cinco anos antes. De acordo com o Decreto (BRASIL, 2007c, p. 14), o valor alcançado nesse indicador não demonstraria diretamente as taxas de sucesso dos cursos da Universidade - “ainda que haja uma relação estreita com fenômenos de retenção e evasão” -, por outro lado, apresentaria “a eficiência com que a universidade preenche as suas vagas ociosas decorrentes do abandono dos cursos”. O segundo indicador, a Relação de Alunos de Graduação Presencial por Professor, mostraria a matrícula projetada em graduação presencial, a partir das vagas oferecidas nos processos seletivos. Tendo em vista a facilitação do monitoramento futuro dos dados, esse indicador subdividiu-se em 5 itens, sendo: Matrícula Projetada em Cursos de Graduação Presenciais (MAT), Docentes com Equivalência de Dedicção Exclusiva (DDE), Dedução da Pós-Graduação (DPG), Critério complementar de ajuste a título de incentivo à qualificação do corpo docente e expansão da pós-graduação nas universidades com oferta de vagas em programas de pós-graduação inferior à média nacional e Relação de Alunos de Graduação por Professor (RAP). O primeiro item, Matrícula Projetada em Cursos de Graduação Presenciais (MAT), faria a projeção de alunos matriculados. O segundo, Docentes com Equivalência de Dedicção Exclusiva (DDE), faria o cálculo do número de professores equivalentes em regime de dedicação exclusiva, com referência no banco de professores equivalentes. O terceiro, Dedução da Pós-Graduação (DPG), faria o cálculo da dedução do número de professores devida à pós-graduação, com base no número de alunos de mestrado e doutorado, ponderado pelo fator Fav (função da avaliação Capes dos programas) e no número de alunos de mestrado e doutorado que a Universidade possuiria se tivesse a média nacional atual de 1,5 alunos de pós-graduação por professor. O quarto, Critério complementar de Ajuste a Título de Incentivo à Qualificação do Corpo Docente e Expansão da Pós-Graduação nas Universidades com Oferta de Vagas em Programas de Pós-Graduação Inferior à Média Nacional, serviria, como explicitado no seu título, como critério de ajuste no tocante à qualificação docente e a expansão da pós-graduação de instituições que contassem com programas de pós-graduação. O quinto, Relação de Alunos de Graduação por Professor (RAP), traria a relação da matrícula projetada em cursos de graduação presencial e a medida ajustada do corpo docente, demonstrando a oferta de vagas esperada nos cursos presenciais de graduação, tendo em vista a função das dimensões do corpo docente ajustado.

Com isso, percebemos que, para apresentar todos os indicadores solicitados pelo MEC, a instituição necessitaria já ter uma cultura ou desenvolver uma prática de anotações e

quantificação de suas ações, uma vez que o Estado, dentro desse modelo de gestão, conforme Silva e Carvalho (2014) estaria priorizando a busca da eficiência e eficácia pelo controle e introdução de modelos de avaliações que focalizam o desempenho, inclusive individual, com vistas a aferir o produto.

Ainda, é possível verificarmos que, todos os indicadores, por sua natureza contábil e ao servirem de base para avaliação da performance, acabariam atuando de forma direta na definição ou redefinição da estrutura e funcionamento da Universidade, desde a sua graduação até a sua pós-graduação, inclusive na formação docente e discente, servindo de mecanismo de controle e regulação da instituição, a partir de sua vinculação às regras de financiamento, sob o explícito argumento da expansão e democratização da universidade, funcionando, assim, segundo Medeiros (2012), com base no tripé: gestão, avaliação e financiamento.

De acordo com o documento sobre as diretrizes Reuni, o acompanhamento da evolução e concretização das metas presentes nas propostas das universidades seria feito a partir da Plataforma PingIFES, que teria o objetivo de coletar as informações “sobre a vida acadêmica das instituições federais de ensino superior” (BRASIL, 2007c, p.16), segundo o princípio de governo eletrônico da Nova Gestão Pública. Ou seja, o monitoramento das metas poderia ser feito em tempo real, por meio da referida plataforma virtual, servindo de base de avaliação do Plano pelo MEC. Nesse sentido, como explicam Silva e Carvalho (2014, p. 212):

[...] a incorporação das novas tecnologias da informação e comunicação vem configurando um elemento estruturante nessa nova gestão pública, o que ajuda a compreender os contornos de governo eletrônico introduzidos por esses novos marcos.

Também, ficou definido pelo MEC que a verificação das informações deveria incorporar os dados coletados por órgãos como INEP e Capes, no sentido de inserir “no contexto do sistema de avaliação estabelecido pelo SINAES”, para “integração dos resultados das diferentes dimensões da avaliação (avaliação de cursos de graduação, exame nacional de desempenho dos estudantes e avaliação institucional)”, bem como para que se pudesse ter clareza e precisão das “mudanças ocorridas a partir da adesão ao REUNI” (BRASIL, 2007c, p.19). Assim, no tocante ao acompanhamento dos indicadores, o MEC também se pautaria no uso de outras fontes fidedignas e auditáveis, usando as próprias ferramentas do governo eletrônico. Tais estratégias novamente acenam no sentido da avaliação e da regulação da Universidade por meio da estrutura e funcionamento do Reuni, ao vincular os resultados das universidades em outras políticas do ensino superior (como o Sinaes, por exemplo) com os resultados obtidos pela Universidade com a política do Reuni.

Foi destacado, ainda, pelo MEC que “em face da importância atribuída à avaliação por pares” haveria em cada Universidade participante, “uma dimensão específica de acompanhamento, composta pelo envio de analistas “in loco””, cuja análise deveria estar focada nos aspectos previstos pelo Reuni e que deveriam ser consolidados na proposta da

Universidade (BRASIL, 2007c, p. 20). Desse modo, ao longo do Programa, deveriam ser considerados: “os desenvolvimentos efetivos das ações de modernização da estrutura curricular, aliadas ao desempenho docente e discente, a evolução das avaliações da CAPES, a evolução da produção científica do quadro docente”, bem como “a participação do quadro docente da pós-graduação em atividades da graduação” (BRASIL, 2007c, p. 20).

Não por acaso, Medeiros (2012, p. 3) interpreta que o Reuni:

[...] é uma nova regulação da política de expansão da educação superior brasileira, que vem contribuindo, no interior das universidades federais para a consolidação de uma lógica empresarial como o caminho mais adequado a ser trilhado no desenvolvimento de suas funções acadêmicas, de ensino, pesquisa e extensão, constituindo-se num instrumento que induz a educação superior à uma visão mercantil mais acentuada conformando-se a um padrão ideológico característico das orientações neoliberais.

As medidas consideradas de inclusão social, por sua vez, seriam avaliadas por meio da “evolução do perfil social e econômico” dos alunos “ingressantes nas instituições e das políticas implementadas no campo da assistência estudantil e das ações afirmativas, relacionadas ao sucesso ou fracasso nos índices de evasão” (BRASIL, 2007c, p. 20).

Não obstante as diferentes exigências constantes do Reuni para participação no Programa e dos mecanismos de avaliação e regulação da Universidade Federal brasileira pelo MEC, presentes em sua estrutura e funcionamento, ao longo dos anos, o referido Programa impulsionou um significativo crescimento das universidades federais, inclusive de campi no interior do país, sendo que de 2003 a 2010, ocorreu o aumento de 45 para 59 universidades federais (aumento de 31%) e de 148 campi para 274 campus/unidades (aumento de 85%), elevando o número de 114 para 272 o número de municípios atendidos pelas universidades federais (aumento de 138%) (BRASIL, 2009; 2012). Também, entre 2011 e 2014, destaca-se a criação de 47 novos campi, bem como os processos de tramitação no Congresso Nacional de projetos de lei que criam quatro universidades (Universidade Federal do Sul da Bahia – UFESBA, Universidade Federal do Oeste da Bahia – UFOBA, Universidade Federal do Cariri – UFCA e Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará – UNIFESSPA) (BRASIL, 2012).

Destarte, ao final de 2014, segundo o documento “A democratização e expansão da educação superior no país 2003-2014” (BRASIL, [2015?]), de 2002 a 2014 foi alcançada, com o auxílio fundamental do Reuni, a seguinte expansão da educação superior, conforme se observa na Tabela 1.

Tabela 1. Panorama da expansão universitária 2002-2014

	2002	2014
Universidades Federais	45	63
Campus	148	321
Cursos Graduação Presencial	2.047	4.867
Vagas graduação presencial	113.263	245.983
Matrículas graduação presencial	500.459	932.263
Matrículas Educação a Distância	11.964	83.605
Matrícula Pós Graduação	48.925	203.717

Fonte: Extraído de Brasil ([2015?]), que o produziu a partir dos dados de CENSO/2013-Inep.

Tais dados revelam que, apesar de todas as críticas que possam ser feitas ao Reuni e aos seus mecanismos de funcionamento e regulação da Universidade Pública Federal, ele serviu, ao longo das primeiras décadas dos anos 2000, para uma significativa expansão do ensino superior público no Brasil, agindo na ampliação do acesso e da permanência da educação superior, por meio da redefinição das condições física, acadêmica e pedagógica da rede federal.

Com isso, o Reuni provocou mudanças na estrutura e gestão das universidades federais, que intensificaram seus objetivos de produtividade e eficiência com vistas ao recebimento dos recursos condicionados, via Contrato, ao cumprimento das metas estabelecidas nos projetos de expansão das IFES.

Considerações Finais

O Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais configurou-se, como visto, numa política de reformulação e expansão da educação superior efetivada por meio de Contrato entre o MEC e cada IFE. Notamos que, embora o processo de adesão ao Programa fosse voluntário pela IFE, a ação do MEC na Universidade por meio do Reuni foi invasiva, atingindo a autonomia Universitária ao exigir da Instituição uma Proposta de ação em dimensões, objetivos e procedimentos previamente detalhados e definidos pelo MEC, e que serviriam de base para elaboração futura do Contrato entre as instâncias.

A adesão ao Reuni em sua proposta de financiamento estava vinculada à aceitação pela Universidade do seu duplo objetivo de reformular e expandir a IFE. Como vimos, a

reformulação consistia na adesão das Universidades aos princípios da Nova Gestão Pública - principalmente, o da elaboração de um plano estratégico e o da administração por indicadores - e ao modelo da Universidade Nova - em seu novo modelo formativo e acadêmico-didático-curricular na graduação e na pós-graduação -, o que seria possibilitado pelos termos do Contrato, em suas estratégias para monitoramento e avaliação dos termos descritos na Proposta apresentada pela Universidade.

Não obstante todas as exigências e mecanismos de avaliação da Universidade Federal para o recebimento das verbas Reuni, o Programa, segundo revelam os documentos analisados (BRASIL, 2009; 2012; 2015?), contou com a adesão de todas as universidades existentes no ano de 2008, demonstrando o grande interesse dessas instituições pelo Programa, que teria como seu “conceito fundador”, o objetivo “da expansão com reestruturação das instituições federais de ensino superior, abrindo espaço para oportunidades de inovação e de aumento da qualidade da educação superior pública” (BRASIL, 2009, p.5). Mais do que isso, tal fato sinaliza que, a despeito de todos os mecanismos de avaliação e regulação que se mostram presentes na política do Reuni, as universidades federais brasileiras compactuam com o princípio da democratização do ensino superior e, por isso, acabaram por se sujeitar a tais mecanismos para conseguir financiamento para materializá-lo. Isso revela que esse novo modelo de gestão, em suas reformas demonstra uma significativa contradição entre a tentativa de adequação e ajuste dos sistemas públicos de educação às novas exigências do capitalismo e às cobranças da sociedade civil por maior acesso à educação e cultura, bem como pelo reconhecimento às diferenças para o pleno exercício da cidadania no país. (OLIVEIRA, 2015).

Como lembram Chaves e Zwich (2016, p. 2), corre-se o risco de, sob essa perspectiva, deixar-se de considerar o “interesse social dos mais necessitados” contemplando-se ações que atendam principalmente a pré-requisitos empresariais, perdendo-se o caráter universal da política, que se torna apenas “um mero paliativo” (OLIVEIRA; DUARTE, 2005, p. 287). Até porque, apesar de promover o aumento da estrutura física, aumentar a contratação de recursos humanos e o número de vagas na graduação e pós-graduação, as Universidades se viram diante de dificuldades de gestão e de número e qualificação de seus recursos físicos e humanos perante seu expressivo crescimento num curto espaço de tempo (DAMIÃO, 2015; LOURENÇO, 2016; MEDEIROS, 2012; SILVA, 2013).

Conforme sinaliza o Documento “REUNI - Reestruturação e expansão das universidades federais: diretrizes gerais” (BRASIL, 2007c, p. 21), a participação no Programa seria “voluntária, consistindo em uma opção das universidades federais que” desejassem “aprimorar a qualidade e a quantidade de sua oferta”. Todavia, ingressar no Reuni implicaria à Universidade o que poderíamos interpretar como certo enquadramento, pois, segundo o documento, esta ficaria comprometida a se alterar, criando “novos mecanismos de seleção de estudantes, novas articulações curriculares, novos percursos formativos” (BRASIL, 2007c, p. 21). Dessa forma, conforme interpretamos, sua “autonomia institucional” seria monitorada, avaliada e regulada, reforçando a produtividade e a eficiência como seus objetivos centrais de

gestão, ao condicionar o recebimento de recursos ao cumprimento das metas que foram pactuadas nas Propostas de expansão das IFES.

Referências

ARAÚJO, Maria Arlete Duarte de; PINHEIRO, Helano Diogenes. Reforma gerencial do Estado e rebatimentos no sistema educacional: um exame do Reuni. Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação, Rio de Janeiro, v. 18, n. 69, p. 647-668, out./dez. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ensaio/v18n69/v18n69a02.pdf>. Acesso em: 5 ago. 2019.

BEZES, Philippe. **Réinventer l'État**. Les réformes de l'administration française (1962-2008). Paris: Presses Universitaires de France, 2009. 522p. (Collection: Le Lien Social).

BRASIL. Lei n.º 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília. **Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 10 jan. 2001. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Decreto n.º 6.096, de 24 de abril de 2007a. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - Reuni. **Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 25 abr. 2007a. Seção 1, p. 5.

BRASIL. **Ofício circular n.º 121/2007 MEC/SESu/DEDES**. Brasília, 03 set. 2007b. Disponível em: <http://www.utfpr.edu.br/reuni/diretrizes>. Acesso em: 02 fev. 2018.

BRASIL. **REUNI- Reestruturação e expansão das universidades federais: diretrizes gerais**. Brasília, DF, ago. 2007c, mimeo. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/diretrizesreuni.pdf>. Acesso em: 02 fev. 2018.

BRASIL. MEC. **O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas**. Livro Miolo. 2007d. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/livromiolo4.pdf>. Acesso em: 04 fev. 2018.

BRASIL. **SIMEC, sistema integrado de orçamento planejamento e finanças - módulos de projeto REUNI – Manual do usuário**. Versão 1.0. [2007e?]. Disponível em: <http://www.utfpr.edu.br/reuni/diretrizes/Manual%20SIMEC%20Reuni.pdf>. Acesso em: 06 fev. 2018.

BRASIL. **Plano de reestruturação e expansão das IFES Reuni**. 2007f. Disponível em: www.utfpr.edu.br/reuni/diretrizes/Apresentacao%20REUNI%20-%20MEC.pps. Acesso em: 15 fev. 2018.

BRASIL. **SIMEC, sistema integrado de orçamento planejamento e finanças - módulos de projeto REUNI – Manual do usuário**. Versão 1.0 (alterada e ampliada). [2007g?]. Disponível em: http://simec.mec.gov.br/mostra_arquivo.php?id=188&tela_login=1. Acesso em: 22 fev. 2018.

BRASIL. Portaria MEC n.º 582, de 14 de maio de 2008. **Diário Oficial da União [da]**

República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 15 mai. 2008.

BRASIL. **REUNI 2008** – Relatório de Primeiro Ano. Brasília, DF, 30 out. 2009, mimeo. Disponível em:

http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=2069-reuni-relatorio-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 06 fev. 2018.

BRASIL. **Análise sobre a Expansão das Universidades Federais 2003 a 2012**. Brasília, DF, 2012, mimeo. Disponível em:

http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=12386-analise-expansao-universidade-federais-2003-2012-pdf&Itemid=30192. Acesso em 06 fev. 2018.

BRASIL. **A democratização e expansão da educação superior no país 2003-2014**. [2015?]. Disponível em:

http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=16762-balanco-social-sesu-2003-2014&Itemid=30192. Acesso em 06 fev.2018.

CARVALHO, Cristina Helena Almeida de. Política para a educação superior no governo Lula: expansão e financiamento. **Revista do Instituto de Estudos Brasileiros – Revistas USP**, Brasil, n. 58, p. 209-244, jun. 2014. Disponível em:

<http://www.scielo.br/pdf/rieb/n58/a10n58.pdf>. Acesso em: 01 out. 2018.

CHAVES, Rossi Henrique Soares; ZWICK, Elisa. Interesse Público e Gerencialismo: sobre algumas contradições do Estado Neoliberal. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ESTUDOS ORGANIZACIONAIS, 4, Porto Alegre, RS. **Anais...** Porto Alegre, 2016, p. 1-17. Disponível em: <https://anaiscbeo.emnuvens.com.br/cbeo/article/view/242>. Acesso em: 10 out. 2018.

COSTA, Jean Mário Araújo; CUNHA, Maria Couto. A educação municipal no contexto da Nova Gestão Pública: repercussões nas relações intergovernamentais do federalismo brasileiro. In: SEMINÁRIO REGIONAL DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO DO NORDESTE, 7. Recife, PE. **Anais...** Recife: Cadernos ANPAE, 2012. v. 13. p. 1-10. Disponível em:

http://www.anpae.org.br/seminario/ANPAE2012/1comunicacao/Eixo01_19/Jean%20Mario%20Araujo%20Costa_int_GT1.pdf. Acesso em 12 abr. 2017.

DAMIÃO, Ângelo César. **Análise de aspectos da administração pública no projeto de expansão física de uma instituição federal de ensino superior**. 2015, 125f. Dissertação (Mestrado Acadêmico em Administração) – Faculdade Novos Horizontes. Belo Horizonte, 2015.

DASSO JÚNIOR, Aragon Érico. “Nova gestão pública” (NGP): a teoria de administração pública do estado ultraliberal. In. ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI/UFSC, 13, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis: CONPEDI, 2014, p. 1-27. Disponível em:

<http://publicadireito.com.br/publicacao/ufsc/livro.php?gt=194>. Acesso em: 01 out. 2018

EMBIRUÇU, Marcelo; FONTES, Cristiano; ALMEIDA, Luiz. Um indicador para a avaliação do desempenho docente em Instituições de Ensino Superior. **Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 69, p. 795-820, out./dez. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ensaio/v18n69/v18n69a08.pdf>. Acesso em: 01 out. 2018.

FLICK, Uwe. **Introdução à pesquisa qualitativa**. Trad. Joice Elias Costa. 3 ed., Porto Alegre: Artmed, 2009. ISBN-13: 978-8536317113.

KUENZER, Acácia Zeneida. Desafios teórico-metodológicos da relação trabalho-educação e o papel social da escola. In: FRIGOTTO, Gaudêncio. (Org.). **Educação e crise do trabalho: perspectivas de final de século**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998. p. 55-75. ISBN 9788532620279.

LIMA, Paulo Gomes. Políticas de educação superior no Brasil na primeira década do século XXI: alguns cenários e leituras. **Avaliação** (Campinas), Sorocaba, v. 18, n. 1, p. 85-105, Mar. 2013. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-40772013000100006&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 04 Jan. 2019.

LOURENCO, Patrícia do Espírito Santo Fonseca. **O impacto da expansão provocada pelo Programa REUNI na estrutura organizacional da Universidade Federal de São Carlos**. 2016. 126 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Centro Universitário de Araraquara, Araraquara, 2016.

MEDEIROS, Luciene das Graças Miranda. REUNI: uma nova regulação para a expansão da educação superior pública ou um maior controle das universidades federais? In: REUNIÃO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM EDUCAÇÃO (ANPEd), 35. Porto de Galinhas. **Anais...** Porto de Galinhas, ANPED, 2012. Disponível em: http://www.anped11.uerj.br/35/GT11-2177_int.pdf. Acesso em: 4 jan. 2019.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Nova gestão pública e governos democrático-populares: contradições entre a busca da eficiência e a ampliação do direito à educação. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 36, n. 132, p. 625-646, jul.-set., 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v36n132/1678-4626-es-36-132-00625.pdf>. Acesso em: 01 out. 2018.

OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, Adriana. Política educacional como política social: uma nova regulação da pobreza. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 23, n. 02, p. 279-301, jul./dez. 2005. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/perspectiva/article/view/9755>. Acesso em: 01 out. 2018.

COUTINHO, Luzenir Poli; LAGARES, Rosilene. Dilemas da gestão democrática da educação frente ao contexto da Nova Gestão Pública. **RBPAAE**, Revista Brasileira de Política e Administração da Educação, v. 33, n. 3, p. 835 - 849, set./dez. 2017. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/76080>. Acesso em: 10 out. 2018.

RAMOS, Gêssica Priscila. Racionalidade e gerencialismo na política educacional paulista de 1995 a 2014: muito além das conjunturas. **Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 92, p. 546-578, jul./set. 2016. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010440362016000300546&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 20 jan. 2018.

RIBEIRO, Maria Edilene da Silva. **A gestão universitária: um estudo na UFPA, de 2001 a 2011**. 2013, 291 f. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal do Pará. Belém, 2013.

ROCHA, João Augusto de Lima; ALMEIDA FILHO, Naomar. Anísio Teixeira e a

Universidade Nova. **Agência Carta Maior**, 28 mar. 2007. p.1. Disponível em: <http://www.twiki.ufba.br/twiki/bin/view/UniversidadeNova/Conceitos>. Acesso em: 15 fev. 2019.

SA, Virgínio. A (auto)avaliação das escolas: “virtudes” e “efeitos colaterais”. **Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 62, p. 87-108, jan./mar. 2009. Disponível em: <http://revistas.cesgranrio.org.br/index.php/ensaio/article/view/522>. Acesso em: 01 out. 2018.

SANO, Hironobo; ABRUCIO, Fernando Luiz. Promessas e resultados da Nova Gestão Pública no Brasil: o caso das organizações sociais de saúde em São Paulo. **Revista de Administração de Empresas**, v.48, n.3, p.64-80, set. 2008. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75902008000300007&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 13 fev. 2019.

SANTOS, Elton Moura. **Expansão da educação superior: um estudo da Universidade Tecnológica Federal do Paraná - Campo Mourão**. 2016, 132f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social). Universidade Estadual do Oeste do Paraná. Toledo, 2016.

SILVA, Aurélio Ferreira da. **O Reuni entre a expansão e a reestruturação: uma abordagem da dimensão acadêmico-curricular**. 2014. 184f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade de São Paulo. São Paulo, 2014.

SILVA, Marcelo Soares Pereira da; CARVALHO, Lorena Sousa. Faces do gerencialismo em educação no contexto da nova gestão pública. **Revista Educação em Questão**, Natal, v. 50, n. 36, p. 211-239, set./dez. 2014. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/educacaoemquestao/article/download/7085/5277/>. Acesso em: 13 fev. 2019.

SILVA, Patrícia Aparecida da. **O Reuni na UFJF: Um estudo sobre os principais desafios enfrentados pelos gestores**. 2013, 87f. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública) – Universidade Federal de Juiz de Fora. Juiz de Fora, 2013.

SILVA, Rogério Colaco da. **Descentralização da função de compras e licitações: o caso da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar)**. 2016, 76f. Dissertação (Mestrado em Gestão de Organizações e Sistemas Públicos) - Centro de Educação e Ciências Humanas, Universidade Federal de São Carlos. São Carlos, 2016.

TONEGUTTI, Claudio Antonio; MARTINEZ, Milena. A Universidade Nova, o Reuni e a queda da universidade pública. **InformANDES ON-LINE**, Brasília, DF, 13 set. 2007. Disponível em: <https://docplayer.com.br/72041123-A-universidade-nova-o-reuni-e-a-queda-da-universidade-publica.html>. Acesso em: 15 fev. 2019.