

The implementation of the program REUNI and its antinomies

A implementação do programa REUNI e suas antinomias

Carla Agda Gonçalves

Curso de Serviço Social, Regional Goiás, UFG
Universidade Federal de Goiás
Goiás, Brasil
cacretcheu@ig.com.br

Abstract — The present work aims at presenting the antinomies of the implementation process of the program I MET, from a case study in UFG, carried out in Brazilian reality in state of Goiás. It was evidenced that is a process in building, even with recent advances, limits and challenges, requiring a broader debate of the university on the overriding issue of the quality of higher education.

Keywords - higher educatio; universit; quality of higher education.

Resumo — O presente trabalho visa apresentar as antinomias do processo de implementação do programa REUNI, a partir de um estudo de caso na UFG, realizado na realidade brasileira no estado de Goiás. Foi evidenciado que se trata de um processo em construção, ainda recente com limites e avanços, exigindo um debate mais amplo da universidade sobre a questão primordial da qualidade da educação superior.

Palavras Chave – educação superior; universidade; qualidade da educação superior.

I. INTRODUÇÃO

O presente artigo é resultante do desafio da pesquisadora em compreender a trajetória sócio-histórica nos marcos das políticas de educação superior, com ênfase à expansão deste nível de ensino na realidade brasileira contemporânea, a partir da implementação do Programa de Apoio aos Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI): 2007/2012.

Destaca-se que este estudo constitui parte significativa de estudos e pesquisas realizados pela autora entre os anos de 2008 e 2012, e que se materializou-se com a Tese de Doutorado [1] defendida no primeiro semestre de 2013 na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP) junto ao Departamento de Pós-graduação em Serviço Social.

Na particularidade deste trabalho que ora se apresenta na modalidade de artigo para o Congresso Ibero Americano em Investigação Qualitativa (CIAIQ) constitui como objetivo central apresentar as antinomias do processo de expansão das universidades federais na perspectiva da qualidade da

educação superior, a partir de um estudo de caso realizado entre 2011 a 2013 no curso de Serviço Social da Universidade Federal de Goiás (UFG), então denominado *Campus Cidade de Goiás*¹.

Foi neste contexto, que desencadearam as inquietações e indagações gerais para a pesquisadora que possibilitaram ir tecendo o problema, entre elas: O REUNI possibilita a efetivação da qualidade da educação superior? Que avanços e limites o REUNI trouxe para a comunidade local e regional onde essas universidades se situam?

Para Chizzotti,

o problema, na pesquisa qualitativa não é uma definição apriorística, fruto de um distanciamento que o pesquisador se impõe para extrair as leis constantes que o explicam (...), a identificação do problema e sua delimitação pressupõem uma emersão do pesquisador na vida e no contexto (...) o problema decorre, antes de tudo, de um processo indutivo que se vai definindo e se delimitando na exploração do contexto (...) [2].

A partir dessas compreensões, definiu-se como referencial teórico nas áreas do conhecimento das Ciências Sociais, Educação e Serviço Social, para os conceitos chave: **Universidade e Qualidade da Educação**.

O referencial teórico teve por fundamento o método dialético que forneceu as bases para uma leitura mais totalizante da realidade, compreendendo as antinomias diante das multideterminações sócio-históricas e críticas apresentadas nas relações de forças frente ao movimento. Não é possível conceber os conhecimentos advindos dos resultados aqui apresentados como algo pronto e acabado, expressando a realidade concreta sem possibilidades de indagações e/ou modificações, até porque “(...) ao refletir a realidade, o conhecimento oferece sempre uma imagem mais grosseira do

¹ Vale destacar que desde janeiro de 2014 o campus Cidade de Goiás da Universidade Federal de Goiás (UFG) tornou-se Regional Goiás diante da aprovação do novo Estatuto da Universidade que sinaliza novas estruturas administrativa-acadêmicas a esta universidade.

que o real (...)” [3]. Sendo assim, o caminho metodológico adotado foi de aproximação da realidade.

Vale ressaltar que o conhecimento acerca da realidade não pode ser expresso em sua imediaticidade, mas por um processo contínuo e incessante de reflexão da realidade e de suas prováveis determinações, alicerçado pelas referências conceituais que serviram de parâmetros para a análise do objeto.

Com respeito à metodologia, a pesquisa é de natureza qualitativa, “A abordagem qualitativa parte do fundamento de que há uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito” [4]. Esse mesmo autor evidencia, ainda, que o pesquisador é parte integrante do processo de conhecimento; valoriza a contradição dinâmica do fato observado e a atividade criadora do sujeito que observa. Portanto, a pesquisa qualitativa compreende o movimento como parte constituinte da realidade, repleto de contradições.

Ainda sob o ponto de vista metodológico, destaca-se que esta pesquisa qualitativa, abrangeu: pesquisa bibliográfica, em autores contemporâneos; pesquisa documental, principalmente direcionado às leis e documentos concernentes ao REUNI; e pesquisa de campo.

Esta última teve como sujeitos significativos pessoas participantes do processo de proposição e implementação de um curso da Universidade Federal de Goiás, pelo REUNI (exposto anteriormente), seja na condição de representantes de órgãos de classe, dirigentes, docentes e discentes da UFG.

Foram realizados entrevistas semi-estruturada, com base em 04 roteiros norteadores diferentes entregues a todos os sujeitos com antecedência – essa especificidade dar-se-á conforme o lugar que os sujeitos ocupam.

Vale ressaltar que os critérios para a escolha dos dirigentes, assessor da reitoria, representante de órgãos de classe passaram a participação no processo de implantação do REUNI na UFG; a criação do Campus da Cidade de Goiás da UFG; e a proposição e a implantação do curso de Serviço Social da UFG.

Quanto aos discentes, o critério de escolha recaiu pelo protagonismo nas ações do movimento estudantil. E, quanto ao critério para escolha dos docentes, referiu-se à trajetória de participação dos docentes em lutas do movimento estudantil ou dos órgãos da categoria de assistentes sociais.

Os dados foram pesquisados e sistematizados para sua análise. Para tanto, foi adotada a análise de conteúdo, que teve por objetivo compreender criticamente os significados e os sentidos das falas, seu conteúdo explícito e implícito, do processo de implementação do REUNI (na particularidade estudada), repleto de avanços, limites e desafios.

A análise de conteúdo baseou-se nos seguintes elementos temáticos: compreensão de Universidade, Qualidade da Educação Superior e REUNI, o processo de implantação do curso de Serviço Social da UFG/CCG, pelo REUNI.

Desta forma, optou-se inicialmente neste artigo, por apresentar breves contextualizações dos aspectos sócio-históricos e políticos que permitiram compreender os caminhos percorridos pelas políticas de educação superior na realidade brasileira, com ênfase às antinomias do processo e, na sequência, apresentar os limites e avanços das ações governamentais que têm como um² dos seus expoentes o Programa REUNI, lançado em 2007, com o objetivo sinalizado de ampliação do acesso e permanência na educação superior de natureza pública e caráter federal. Posteriormente, teceremos as considerações finais para a apresentação deste trabalho no Congresso Ibero-Americano em Investigação Qualitativa (CIAIQ).

II. BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE A EDUCAÇÃO SUPERIOR NA REALIDADE BRASILEIRA E A IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA REUNI

Na realidade brasileira, a educação superior vai assumindo contornos diferenciados, instituídos e institucionalizados na sociedade capitalista a partir das lutas e pressões entre as classes. Nessa sociedade classista, normalmente os interesses da burguesia sobrepoem-se aos da classe trabalhadora na manutenção do *status quo*. Entretanto, a classe trabalhadora, não aceita isso sem resistências. Nesse sentido, lutas e mobilizações vão sendo travados em conjunturas diferenciadas diante da correlação de forças estabelecidas entre ambas as classes.

Fazendo um recorte para a educação superior, tais contradições tomam uma evidência ainda maior diante do processo histórico apresentado pelas universidades na realidade brasileira: a universidade enquanto uma instituição criada pela integralização de várias Faculdades e Institutos com vistas à formação da elite, seja para os cargos da burocracia estatal, seja para a formação de intelectuais responsáveis pela reprodução da ideologia dominante entre outras.

Essas configurações vão imprimindo lutas e mobilizações históricas na perspectiva da expansão desse nível de ensino, sobretudo a partir da década de 1950, diante do denominado processo de federalização das faculdades privadas e estaduais e posterior integralização em universidades – [5] “responsável pelo aumento do número de vagas na educação superior, bem como pela criação da maior parte das universidades federais hoje existentes”.

Entretanto, é nas décadas de 1960 e 1970 que a expansão assume feições diferenciadas e em proporções substantivas expressas com a Reforma Universitária de 1968, no contexto ditatorial, e sob forte influência dos Estados Unidos – decorrendo na expansão com direcionamentos à privatização: a partir de um acentuado incentivo à expansão das Instituições de Ensino Superior (IES) privadas, bem como a criação das fundações nas IES públicas.

Essas configurações rebateram na educação superior nas décadas seguintes, se apropriando da gestão organizacional,

² Optou-se pelo destaque tendo em vista uma série de ações empreendidas pelo governo federal diante da política de educação superior.

com forte tendência empresarial; contribuindo na transformação do direito em serviço. Em contrapartida, as IES públicas se deparam, ainda, com grande movimentação em seu interior – alicerçado pelas mobilizações da década de 1980 na luta por direitos sociais – que possibilita a busca pela autonomia didático-pedagógica, bem como a participação nas instâncias de decisão das universidades, tendo como “fio condutor” a garantia por uma universidade pública, gratuita, laica e de qualidade.

Nesse mesmo contexto, em 1988, é promulgada a Constituição Federal, em que apresenta, em seu artigo 205, a educação como direito de todos, mas também aponta como dever do Estado e da sociedade para a qualificação e preparação do indivíduo com vistas à cidadania, estabelecendo, para tanto, responsabilidades específicas e prioritárias a diferentes entes federados: Municípios, Estados e a União.

Todavia, a processualidade da lei se apresenta com grandes disparidades econômicas, políticas, culturais, sociais entre outras, frente às realidades regionais e locais da sociedade brasileira, alicerçadas pelas contradições do modo de produção capitalista.

As antinomias apresentadas diante da ofensiva neoliberal que tende a transformar os direitos sociais em mercadorias, seguido pelos direcionamentos dos organismos internacionais, apresentam marcas de continuísmos que aceleram a privatização da educação superior propiciando a diversificação e diferenciação institucional que tendem a ranquear e acentuar as disparidades entre as Instituições de Ensino Superior. Os rebatimentos desse contexto influenciam diretamente as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) diante do arrefecimento de investimento que decorre em prejuízos à qualidade da educação – demonstrando marcas de continuísmos para esse nível de ensino, configurando assim, o que no Brasil convencionou denominar (sobretudo pelos movimentos sociais) de contrarreforma da educação superior.

Esses processos refletem diretamente em suas funções precípuas, quais sejam: busca e desenvolvimento do saber, formação profissional e transmissora de cultura. Nesse sentido, a universidade é compreendida enquanto uma instituição constituinte e constitutiva do processo histórico mais amplo em que está inserido – o que lhe permite afirmar diferenças e alterações significativas, bem como contornos diferenciados.

Tais contornos vão influenciar na qualidade da educação; este configurado como um conceito construído socialmente, de caráter polissêmico e não estático, variando conforme a correlação de forças estabelecidas no interior de cada sociedade. Nesse sentido, os direcionamentos nos marcos das políticas de educação superior no Brasil tendem a associar padrões de qualidade da educação à quantidade, tempo e custo – assumindo e configurando uma lógica mercantilista para a educação, sobretudo no nível da educação superior diante das exigências apresentadas pelo mercado.

Essa lógica mercantilista é alicerçada por um arcabouço legal que dá sustentação e continuidade às políticas de

expansão da educação superior. Para tanto, foi traçada a meta no PNE de 30% de jovens entre 18 e 24 anos matriculados no ensino superior. Nesse sentido, uma série de Programas passa a ser instituídos e institucionalizados com vistas à inserção destes jovens e assim atender as metas que estão em consonância com proposições internacionais, entre eles: PROUNI, FIES, UAB e REUNI.

Na particularidade deste estudo, destaca-se como expoentes desta contrarreforma o Programa REUNI, lançado em 2007, objetivando a ampliação do acesso e permanência na educação superior de natureza pública e caráter federal, assim como a garantia de qualidade – com prazo de término definido para 5 anos.

Sendo assim, o REUNI se constituiu enquanto uma política de governo mediante a proposição de metas e objetivos determinados, com destaque para a ampliação do acesso e permanência da educação superior de natureza pública e caráter federal, assim como a garantia para esse nível de educação.

Tais proposições desse programa desencadearam a heteronomia da universidade autônoma, visto que o REUNI evidenciou em sua proposta o respeito à autonomia; entretanto tal autonomia foi questionada em sua efetividade, uma vez que possibilitou uma autonomia dentro dos parâmetros governamentais estabelecidos. Isso significou a prevalência da autonomia financeira, da autonomia didático-pedagógica e da autonomia administrativa, mas não pressupôs a autonomia política na construção de novos parâmetros referenciados pela comunidade acadêmica na luta por uma universidade democrática.

Esses direcionamentos desencadearam polêmicas e contrariedades no interior das IFES. Os posicionamentos da comunidade acadêmica evidenciavam: por um lado, a possibilidade de expansão e aumento dos repasses de recursos às IFES (apoiadas, sobretudo, pelos dirigentes); e por outro lado, a precarização da educação superior frente às condições anunciadas pelo governo para a expansão (lideradas pelos sindicatos e movimento estudantil).

Entretanto, o REUNI foi assumindo configurações diferenciadas na realidade brasileira, a partir de suas especificidades locais e regionais. E, mesmo no interior das IFES, as feições são diferentes conforme a correlação de forças apresentadas. Tais diferenças mostraram, muitas vezes, instituições sem as condições básicas necessárias para o seu funcionamento, como: espaço físico improvisado, ausência de qualificação docente, quadro docente insuficiente, biblioteca não atualizada, dentre outros fatores que afetam a qualidade da educação. Em contrapartida, ao fortalecimento de lutas e mobilizações que foi se gestando no interior das universidades com vistas à garantia de uma universidade pública, laica, gratuita e socialmente referenciada com qualidade.

Na perspectiva de qualidade da educação superior, a pesquisa demonstrou que a necessidade da indissociabilidade entre pesquisa, ensino e extensão é fundante para o desenvolvimento das ações cotidianas, garantido legalmente nos direcionamentos das universidades, e reiterado nas lutas e aspirações da comunidade acadêmica. Entretanto, as

antinomias da contrarreforma da educação superior se apresentam: por um lado, diante de uma política que propiciou uma expansão significativa; por outro lado, diante de ações que tenderam a desconfigurar a função da universidade, rebatendo na qualidade da formação profissional – desencadeando debates intensos, principalmente pelos docentes das IFES – expressando configurações diferenciadas conforme a realidade apresentada.

No tocante ao estudo de caso realizado, o processo de implantação foi marcado pelo (re)surgimento da UFG/CCG a partir de acordos políticos entre as diferentes esferas governamentais, o que reflete (diante das características históricas assumidas pelo Estado de Goiás³) uma despreocupação com a qualidade da educação, e com isso, em ações que intensificaram a precarização do *Campus* Cidade de Goiás (CCG); paradoxalmente o CCG identifica na implantação do REUNI a possibilidade de consolidação enquanto campus da UFG.

Todavia, as configurações do Programa REUNI, a correlação de forças expressas pelas características da cidade e no interior do próprio *Campus* Cidade de Goiás, bem como a ausência de planejamento prévio que pudesse imprimir as demandas da comunidade acadêmica construídas coletivamente, refletiram nas precárias condições materiais e pedagógicas do *Campus*, assim como na ausência de uma cultura acadêmica de valorização à indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão como parte de um projeto de fortalecimento do *Campus* na defesa da qualidade da formação profissional.

Neste estudo, pode ser percebidos e analisados, ainda, que o REUNI caracterizou um marco de expansão e interiorização a muitos cursos de graduação, expressando aspirações e mobilizações de parte substantiva da sociedade brasileira. Contudo, as antinomias demonstraram que se por um lado, a implantação possibilitou uma expansão significativa; por outro lado, as conduções pedagógicas da expansão pelo REUNI demonstraram que tal expansão apresentou problemáticas no que tange à qualidade da educação superior, sobretudo diante da precarização do trabalho docente com a intensificação de suas atividades, com destaque ao ensino e as atividades administrativas, bem como diante das precárias instalações apresentadas pelos *Campi* do interior.

Outro aspecto destacado no estudo frente as antinomias da realidade é que houve a efetivação do acesso de um contingente de discentes e o ingresso de docentes na carreira do magistério superior; rebatendo em contribuições ao processo de implantação dos *Campi* das IFES; alterações na comunidade local e regional, mesmo que ainda de forma limitada devido à pequena quantidade de ações referentes às atividades de extensão; e abertura de novos espaços sócio-ocupacionais aos discentes egressos dos cursos ofertados nas localidades em que estas IFES estão inseridas.

E, por fim, a expansão dos cursos trouxeram significados diferenciados conforme a correlação de forças e o lugar que estes sujeitos ocupam, assim identificados: predominância da

aceitação favorável ao REUNI pelos dirigentes e discentes; predominância de divergências e críticas ao REUNI pelos docentes, porém uma concordância geral de que esse processo de implementação de novos cursos é um marco relevante para a formação profissional.

Por fim, diante de tais antinomias possibilitaram tecer, junto às considerações finais, os avanços e limites frente a expansão das IFES pelo REUNI.

III. CONCLUSÕES

A constituição sócio-histórica das políticas de educação superior na realidade brasileira teve suas marcas na elitização desse nível de ensino, bem como direcionamentos que se constituíram com forte interesse da classe dominante na perspectiva de manutenção do *status quo*. Em sua expressão mais recente, tais questões são alicerçadas por ações de cunho privatizante na lógica do mercado.

Nesse quadro, é decretado o REUNI, decorrendo muitas críticas e questionamentos em seu processo de implantação, possibilitando diante das antinomias apresentadas na realidade, identificar os avanços e limites.

Entre os avanços, decorreram contribuições significativas na luta pela defesa da universidade pública, laica, gratuita e de qualidade, bem como expressões de organização política no interior dos *Campi* que desencadearam conquistas significativas. Tais conquistas também são refletidas em suas particularidades diante do acesso à educação superior por grupos sociais vulneráveis que comumente não o teria.

As antinomias desse acesso pode ser apreendida e decodificada em limites, posto que esses grupos se depararam com dificuldades na permanência à universidade frente as desigualdades das condições de vida da população brasileira e a deficiência da Política de Assistência Estudantil. Esses limites, ainda, se apresentam na particularidade das IFES frente às más condições de infraestrutura e com ela as precárias condições de trabalho e excessiva carga de atividades exercidas pelos docentes – emitindo um grande esforço para garantir qualidade da educação superior (tornando-se, muitas vezes, um esforço solitário). Tais limites incidem diretamente na qualidade da educação superior – o que exige um debate mais amplo da universidade sobre a questão primordial da qualidade da educação superior.

Quanto aos questionamentos iniciais, verificou-se, na particularidade do estudo realizado, que o REUNI caracterizou-se como um marco de interiorização e expansão para o curso de Serviço Social, decorrendo ainda, em alterações na comunidade local e regional, mesmo que de forma limitada devido à pequena quantidade de ações referentes às atividades de extensão e pesquisa.

Contudo, as antinomias do processo denotam que se por um lado promoveu avanços significativos, por outro lado as condições pedagógicas advindas com a expansão dos campi pelo REUNI denotam-se grandes deficiências na perspectiva da qualidade da educação superior – rebatendo diretamente na formação profissional.

³ Estado da federação brasileira em que se encontra a UFG/CCG.

Nessa perspectiva, denota-se a necessidade de ações que tenham como fio condutor a qualidade da educação balizada pelos direcionamentos políticos e sociais coletivos, rompendo com os critérios estabelecidos pela lógica organizacional – na perspectiva da construção efetiva de uma autonomia política das IFES. Romper com essa lógica organizacional implica em compreender a qualidade enquanto uma educação que possibilite, por intermédio do conhecimento, a formação crítica, ética, política e cidadã.

Para tanto, tais ações são constitutivas e constituintes de processos mais amplos frente ao projeto de universidade assim defendida, que pressupõe o cultivo da razão e compromisso com valores universais coerentes com sua função pública, não limitada e nem submetida aos interesses particulares das classes ou de frações de classe. Isto é, uma universidade que se consagre como universal, que cultive os avanços, identifique os limites e construa formas de enfrentamento coletivo para romper com os desafios apresentados.

Desse modo,

Os esforços se direcionam para preservar, no ambiente acadêmico, a integração entre o ensino, a pesquisa e a extensão e assegurar a liberdade didática, científica e administrativa para produzir e difundir conhecimentos

–, e realizar a sua crítica –, voltados aos interesses das maiorias: uma universidade que seja um centro de produção de ciência, tecnologia, do cultivo das artes e das humanidades; também uma instituição voltada à qualificação de profissionais com alta competência, para além das necessidades do capital e do mercado [6].

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- [1] C. A. Gonçalves. “O Programa REUNI: significados e ressonâncias da implantação do curso de Serviço Social da UFG/CCG – 2008/ 2012”. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUCSP). São Paulo, 2013.
 - [2] A. Chizotti “Pesquisa em Ciências Humanas e Sociais”. 4ª Ed. São Paulo: Cortez, 2000, p.81.
 - [3] M. C. Minayo, “O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde”. 8ª edição. São Paulo: Hucitec, 2004. (Health Debate, 46).
 - [4] A. Chizotti, “Pesquisa em Ciências Humanas e Sociais.” 4ª Ed. São Paulo: Cortez, 2000, p.81.
 - [5] L. A. Cunha, Ensino superior e universidade no Brasil”. In: E. Lopes, M. T. Mendes. 500 anos de educação no Brasil. BH: Autêntica, 2003, p.55.
 - [6] M. V. Yamamoto, “Social Service in time of capital fetish: financial capital, work and social question. São Paulo: Cortez, 2007, p.432.
- M. V. Yamamoto, “Serviço Social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social.” São Paulo: Cortez, 2007, p.432.

