O REUNI E A GESTÃO DAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS FEDERAIS: em debate as "novas" formas de administração

Ana Lúcia Borba de Arruda¹ anaborba@hotmail.com Universidade Federal de Pernambuco

Resumo

No presente texto propomo-nos a refletir sobre o Programa de Apoio a Planos de e Expansão Universidades Federais Reestruturação das (Reuni) implicações/desafios para a gestão universitária. Para tanto, num primeiro momento, contextualizamos o debate em torno da produção do Reuni a partir da revisão da literatura e de documentos como: o Decreto Presidencial n.º 6.096/07, as Diretrizes Gerais do Reuni e do Contrato de Gestão (Termo de Acordo de Metas). Com o Contrato de Gestão instaura-se na administração pública a Gestão por Resultados, fundada na lógica empresarial/gerencial. Num segundo momento, problematizamos os desafios e pressões postos à gestão universitária advindos do Reuni, por meio do Contrato de Gestão, que requerem das instituições aferição de resultados, controle, avaliação por índices de produtividade, competitividade e a racionalidade do mundo econômico. Podemos apontar que novas formas organizativas e gerenciais estão sendo instituídas com vistas à sobrevivência institucional. Face a esse contexto, percebe-se a penetração da cultura do gerencialismo como lógica modernizadora produzindo efeitos no planejamento e gestão das universidades públicas federais.

Palavras-chave: Reuni. Gestão Universitária. Contrato de Gestão. Resultados Acadêmicos e de Gestão Administrativa.

Introdução

O presente trabalho propõe analisar o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (doravante Reuni) no que diz respeito às implicações/desafios postos a gestão universitária, tendo como fio condutor as "novas" formas organizativas e gerenciais que estão sendo instituídas as instituições públicas com vistas à sobrevivência.

Ao lado das temáticas da expansão, avaliação, qualidade e autonomia, a gestão a partir dos anos noventa, passa a ser central nas políticas de Estado. Tal destaque vem ocorrendo em função de um conjunto de reformas que passam a ser implementadas no Brasil, influenciados pelos novos ordenamentos mundiais direcionados à administração pública. Não podemos perder de vista que a gestão é compreendida como um

¹ Professora Adjunta do Departamento de Administração Escolar e Planejamento Educacional do Centro de Educação da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE).

instrumento que materializa os objetivos e metas expressos pelos direcionamentos da política proposta num determinado contexto social e político.

Os impactos dos cenários de reforma também encontraram ressonância no campo educacional, disseminando na gestão da educação novo modelo de organização e administração que se consubstancia na administração pública gerencial. Importa ressaltar que mesmo sem apresentar resultados concretos sobre a efetividade da adoção do modelo gerencial pela administração pública, para Ckagnazaroff (1997), as razões que estariam levando gestores públicos a copiar o setor empresarial estão relacionadas à necessidade de a administração pública oferecer respostas "eficientes" ao discurso gerencialista.

Neste contexto, as instituições de educação superior (IES) também são impactadas em sua estrutura organizacional e administrativa por meio dos aparatos legais - resoluções, decretos, portarias etc. – emanados pelos órgãos regulatórios que estabelecem as diretrizes que norteiam às políticas de gestão das IES.

No âmbito da educação superior são vários os pesquisadores que têm se debruçado sobre a gestão da universidade, dentre eles podemos mencionar: Leite e Barboza (2012); Morosino e Franco (2011); Franco e Longhi (2009); Chernow (2006); Poz (2003); Catani, Dourado e Oliveira (2001), Clark (1998). A análise procedida dos autores instiga a aprofundar a compreensão deste campo que ocupa um significativo espaço na complexa dinâmica das políticas de educação superior.

Do ponto de vista metodológico, a pesquisa que originou o texto em tela compreende revisão da literatura e fontes documentais como: o Decreto Presidencial n.º 6.096/07, as Diretrizes Gerais do Reuni e do Contrato de Gestão (Termo de Acordo de Metas).

O artigo está organizado em três partes. Num primeiro momento, contextualizamos o debate em torno da produção do Reuni. Num segundo momento, problematizamos os desafios e pressões postos à gestão universitária advindos do Reuni, por meio do Contrato de Gestão, que requerem das instituições aferição de resultados, controle, avaliação por índices de produtividade, competitividade e a racionalidade do mundo econômico. E, por fim, expõem-se as considerações finais.

A Produção do Texto da Política do Reuni

A dinâmica da expansão da educação superior no Brasil pode ser compreendida a partir de dois momentos: o primeiro, que compreende as três décadas que vão de 1964 a 1994, toma como marco a Reforma Universitária de 1968; o segundo, que vai de 1994 a 2010 e aponta para uma reconfiguração no campo da educação superior.

Nos últimos anos a expansão vem ocorrendo em duas direções: a primeira está voltada para a iniciativa privada mediante o financiamento por isenção de impostos através da concessão de bolsas como no Programa Universidade para Todos (ProUni) e por meio do financiamento estudantil (FIES). A segunda voltada para esfera pública pode ser caracterizada em três dimensões: consolidação de universidades federais, criação de novas instituições federais de ensino superior (IFES) e criação e consolidação de *campi* universitários nas diversas regiões do país; expansão com Reestruturação (2007/2012), adesão das IFES ao Programa Reuni e ampliação do número de vagas, especialmente no período noturno; e, expansão com ênfase na Integração Regional e Internacional (2008).

Neste contexto, a produção do texto da política Reuni se inscreve na problemática da expansão da educação superior no Brasil, temática que vem compondo a agenda governamental ao longo dos tempos e traduzindo-se, também, em objeto de reflexão de diversas entidades educacionais, como por exemplo, a Andifes, o Andes-SN e a UNE².

O texto do Reuni começa a tomar suas primeiras feições a partir da Proposta de Expansão e Modernização do Sistema Público Federal de Ensino Superior, produzida e distribuída pelos representantes da Associação Nacional de Dirigentes das IFES (Andifes), em Brasília, ao então presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em agosto de 2003.

O documento supracitado entregue pela Andifes (2003) apresenta em linhas gerais, quanto ao ensino de graduação, as seguintes metas:

- duplicar o número de alunos na graduação (passar de 524.000 para 1.048.000) - (n.°2);

² Associação Nacional de Docentes do Ensino Superior – Sindicato Nacional (Andes-SN) e União Nacional dos Estudantes (UNE).

- ocupar 100% das vagas surgidas em cada semestre (combater a evasão e a retenção, implementar políticas assistenciais e acadêmicas adequadas), elevando o índice de diplomação (n.º4);
- ofertar 25.000 novas vagas nos vestibulares em cursos noturnos (n.°5);
- formar 50.000 professores, particularmente nos campos disciplinares que apresentam maior déficit (n.°6);
- valorizar academicamente, por meio da atribuição de créditos, as atividades curriculares (n.º8);
- buscar formas de superar a desigualdade de oferta de vagas em cada Estado da Federação, estabelecendo políticas que definam taxas de referência do ensino público por número de habitantes, mediante a interiorização das ações da universidade, projetos de educação a distância e a criação de instituições de ensino superior federais (n.°12) (ANDIFES, 2003, p.1).

A proposta da Andifes evoca proposições do projeto educacional defendidos pelo governo Lula, vindo assim, mais adiante, se tornar uma importante aliada do Ministério da Educação (MEC) na construção do texto da política Reuni.

Mais tarde, final de 2006 e início de 2007, circulou em ambiente restrito, o Projeto de Decreto publicado pelo MEC, intitulado Plano Universidade Nova de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais Brasileiras. O Art. 5° destaca as metas a serem alcançadas pelas universidades mediante assinatura do Termo de Cooperação a ser firmado com o MEC, são elas: a) relação professor/aluno; b) custo corrente/aluno graduado; c) índice de titulação do corpo docente; d) taxa anual de evasão; e) índice de vagas noturnas; f) indicadores de avaliação do SINAES; g) oferta de cursos de pós-graduação; e h) indicadores de avaliação da Capes (BRASIL, MEC, 2006).

Na dinâmica desse processo, foi posteriormente apresentada outra versão do Decreto, com algumas alterações na redação, vindo a tornar-se hegemônico entre o MEC e a Andifes. Desse modo, em 2007, foi publicado o Decreto Presidencial n.º 6.096 que institui o Reuni e em agosto apresentadas as Diretrizes Gerais do Programa, que define os parâmetros de cálculo das metas globais e dá orientação para a elaboração de projetos, em complemento ao Art. 1°§2° do referido Decreto. Não podemos desconsiderar desse contexto o texto que institui a Portaria Normativa Interministerial n.º 22/07, que trata do banco de professores-equivalente nas IFES.

É interessante destacar que o conjunto das 53 universidades federais aprovara o Reuni nos seus respectivos Conselhos Universitários. A adesão ao Programa se deu de forma voluntária e nenhuma IFES ficou de fora do Programa, preferindo aderir, mesmo considerando que a assinatura tratava de um "termo de pactuação de metas", mais especificamente um contrato de gestão, instrumento editado na Constituição Federal de

1988, por meio da Emenda Constitucional n.º 19/98³, no governo FHC, com o Plano Diretor da Reforma do Estado, tendo a frente à época o Ex-Ministro Bresser Pereira. É baseado nesta ideia que se imprime à gestão pública características fundadas na lógica da gestão empresarial/gerencial, como a aferição de resultados, controle, avaliação por índices de produtividade, competitividade e a racionalidade do mundo econômico, além de conceber a autonomia das universidades públicas como "liberdade de 'escolher' e gerenciar o cumprimento de metas, sendo a opção escolha fictícia, já que o acesso a parcos recursos está atrelado às metas", como tem sido explorado por Pinto (2008, p.132). Como parece ter ficado explícito, as IFES que não aderissem ao Reuni abririam mão dos recursos financeiros do Programa.

Assim diante da adesão e da aprovação por parte do MEC dos planos de reestruturação e expansão formulados pelas IFES, em que são explicitadas as metas a serem cumpridas, a cada ano, os recursos vão sendo liberados gradativamente pelo governo federal, isto é, mediante cumprimento das metas estabelecidas nos Planos. Esse desempenho das IFES é acompanhado através do Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação (Simec), sistema operacional e de gestão do MEC, que trata do orçamento e finanças das propostas do governo federal na área da educação.

Percebe-se, pois, a nova feição que as universidades passam a incorporar, isto é, de uma *organização social* pautada pela lógica da operacionalidade, produtividade e flexibilidade (organização prestadora de serviços), diferenciando-se da universidade como instituição social, caracterizada pela produção e circulação de conhecimento, liberdade de discussão e espírito crítico. (CHAUÍ,1999).

Nesta perspectiva, no centro de nossas análises está à preocupação em apresentarmos a dispersão do discurso da perspectiva *gerencialista* – em clara expansão na gestão universitária aspecto que será contemplado na seção a seguir.

responsabilidades dos dirigentes; III – remuneração pessoal".

-

³ A Emenda Constitucional n.º 19/98, no § 8, do Art. 37, institui que: "A autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade, cabendo à lei dispor sobre: I – o prazo de duração do contrato; II – os controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e

A Gestão da Universidade Pública e o Reuni: a propagação da cultura gerencialista

No Brasil, a tentativa de imprimir à ação estatal os princípios da Administração Pública Gerencial ou Nova Gestão Pública teve início nos anos 90. Tal movimento esteve estreitamente relacionado com o quadro global de reformas da administração pública nas últimas décadas. O *gerencialismo* pode ser compreendido como a introdução de técnicas e práticas das organizações privadas no âmbito da administração pública, a fim de atingir objetivos preestabelecidos com mais eficiência, economia e eficácia. Como aponta Secchi (2009), desempenho e eficiência são valores que prevalecem nessa proposta administrativa.

Para os defensores da administração gerencial o contrato de gestão se constitui ferramenta *sine qua non* para criar condições para implementação da gestão por resultados. Nota-se, pois, a institucionalização de uma política de contratualização, utilizada para estabelecer o elo entre o planejamento estratégico do Estado e seus órgãos administrativos ou entre o Estado e o terceiro setor. Ou seja, por meio dos contratos de gestão o Estado define os objetivos e indicadores de desempenho que suas entidades executoras deverão alcançar e as subsidiam com recursos financeiros e humanos para execução do projeto/programa.

Como parece poder depreender-se, os elementos apresentados nos levam a concordar com Chauí (2001, p.183), quando afirma que:

ao ser transformada numa organização administrada, a universidade pública perde a ideia e a prática da autonomia, pois esta, agora, se reduz à gestão de receitas e despesas, de acordo com o contrato de gestão pelo qual o Estado estabelece metas e indicadores de desempenho, que determinam a renovação ou não renovação do contrato.

Tal situação pode ser exemplificada a partir do caso de descumprimento das metas acordadas no Termo de Acordo de Metas, a Cláusula Sétima, deixa claro quais serão os efeitos aplicados as IFES:

Subcláusula Primeira — suspensão do envio do recurso da parcela orçamentária programada, no ano subsequente à aferição das metas; Subcláusula Segunda — suspensão do acréscimo de professores ao banco de professores equivalentes da instituição, quando da atualização anual do mesmo (BRASIL, MEC/SESU, 2008, p. 5-6).

Além disso, a Subcláusula Segunda, da Cláusula Oitava estabelece também que o Acordo de Metas "poderá ser rescindido, a critério do MEC/SESu, por motivo de interesse público, caso sofra alguma restrição" (Idem).

Percebe-se, pois, que os dados quantitativos (indicadores/metas) além de serem utilizados como mecanismo de acompanhamento se constitui no termômetro para a rescisão ou não do acordo firmado entre MEC-IFES. Nota-se que as dimensões qualitativas que precisam ser incorporadas na avaliação das atividades desenvolvidas na universidade ou o cruzamento de vários critérios quantitativos são desconsiderados.

Ainda na intenção de compreender o texto da política, chamamos atenção para um aspecto que nos parece relevante nas Diretrizes Gerais do Reuni e que diz respeito a "Meta Global" que as IFES terão que alcançar ao final de cinco anos, a partir do início de cada plano, a saber: elevar para 90% a taxa de conclusão dos cursos de graduação (TCG) presenciais; e aumentar a relação do número de alunos por professor nos cursos de graduação.

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

A ótica privilegiada no Reuni relaciona o aumento do número de alunos em sala de aula e de estudantes concluintes a uma considerável expansão das vagas e matrículas. Parece-nos, no entanto, que essas relações não se estabelecem automaticamente e envolvem outros aspectos mais amplos a serem considerados na análise.

Na visão do MEC a "elevação da taxa de conclusão resultará de uma administração eficiente das vagas ociosas, facilitada pela flexibilidade curricular e um favorecimento da mobilidade estudantil entre cursos e instituições diferentes, com aproveitamento de créditos" (BRASIL, 2007, p.12), contudo precisamos ficar atentos, pois como sinaliza o Andes-SN a meta de 90% estabelecida no Reuni, não condiz com a realidade educacional brasileira e mundial, pois para o sindicato somente o Japão em contexto econômico e educacional diferente do nosso apresenta patamar de 91%, e acrescenta que "nos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, a taxa média de conclusão é de 70%. Nos Estados Unidos, Bélgica, França e Suécia, ela está abaixo dessa média" (ANDES-SN, 2007, p.16).

É, neste contexto, de ocupação de vagas ociosas, redução das taxas de evasão e aumento de ingresso na educação superior que percebemos a propagação da cultura do *gerencialismo*, ou nas palavras *de* Shiroma et al (2008) o "fetiche da gestão por resultados", pois as dimensões estruturais enfatizadas na gestão centra-se no econômico-financeiro e administrativo, tornando menor a dimensão pedagógica.

No que diz respeito à razão aluno por docente na educação superior pública federal, percebe-se que nos últimos 20 anos esse número mais que dobrou, pois em 1988 era de 7,1, em 1998 de 9, em 2006 chegou a 10,8, já em 2008 o índice é de 15,8%. Aqui é prudente ponderarmos que além das aulas, dos orientandos de Iniciação Científica, do Mestrado e Doutorado, outras tarefas também são desenvolvidas pelos docentes como a pesquisa, a extensão e atividades de cunho administrativo. Nas palavras do Andes-SN, "a atual relação estudante/professor no Brasil é muito próxima às de outros países que têm organização semelhante à nossa, por exemplo, os países nórdicos da Europa, a Alemanha e também o Japão" (ANDES-SN, 2007, p.14).

Consideramos relevante ponderar que para calcular a relação de alunos de graduação por professor (RAP), o MEC definiu tomar por base a razão entre a matrícula projetada (MAT) em cursos de graduação presenciais e o número de docentes com equivalência ao regime de Dedicação Exclusiva (DDE). A matrícula projetada é calculada com base "no número de vagas de ingresso anuais de cada curso de graduação presencial, a sua duração padrão (tempo mínimo, medida em anos, para integralização curricular) e um fator de retenção estimado para cada área do conhecimento". Logo, "a matrícula projetada não corresponde ao número de alunos que estão matriculados em disciplinas oferecidas pela universidade em um determinado período". (BRASIL, 2007, p.14). Para o cálculo do corpo docente, faz-se necessário estabelecer o DDE e, posteriormente, ajustá-lo em função da dedução por integração da pós-graduação (DPG). A DPG trata de bônus concedido as universidades advindo do cálculo do quantitativo de estudantes de mestrado e doutorado mantidos pelas instituições, do fator de avaliação da Capes (FAV) e do número de docentes em Dedicação Exclusiva. Podese dizer, portanto, que as instituições que possuem um maior número de programa de pós-graduação consolidados e com ótima avaliação da Capes serão beneficiadas com bônus de no mínimo 5% no cálculo da RAP, enquanto, as demais instituições terão limitado esse percentual a 5% (BRASIL, 2007).

Ora, este tipo de diferenciação por meio dos programas de pós-graduação, pode sinalizar o início de uma dualidade institucional entre as IFES, sendo algumas consideradas instituições de "excelência" por articular o pressuposto da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão e com a universalidade dos campos do saber – como característica que dá identidade às universidades (DIAS SOBRINHO, 2005), enquanto outras terão dificuldades em aliar ensino e pesquisa em função da

elevada carga de trabalho do docente na graduação, ocupando-se do ensino, tendo em vista o cumprimento de metas pactuadas no Acordo de Metas.

Ora, diante do exposto, o que presenciamos no contexto da prática é a implementação da reforma gerencial. Nota-se que ganha destaque a cultura da *perfomatividade* o desempenho de sujeitos e organizações servem de parâmetros de produtividade ou de resultado, bem como para promoção ou inspeção. Para Ball (2005), tal prática "representa a inserção, no setor público, de uma nova forma de poder, ele é um instrumento para criar uma cultura empresarial competitiva" (544).

Considerações Finais

Neste trabalho pretendemos demonstrar como os princípios do *gerencialismo* vêm norteando as práticas de gestão vivenciadas no âmbito universitário. Pautado numa lógica de modernização, é utilizado na administração pública como um discurso que vem institucionalizar a transparência e a eficiência dos processos.

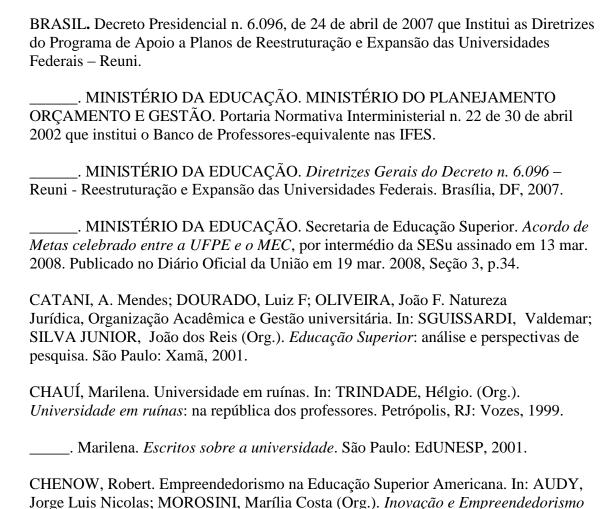
No contexto deste modelo, temos experimentado, no campo da educação, políticas e práticas que enaltecem os índices de eficiência e produtividade, avaliações em larga escala, estabelecimento de *rankings* entre as universidades, gestão com foco em resultados, instituição de indicadores como forma de orientar/controlar o financiamento, dentre outras. Face a esse contexto, percebe-se a penetração da cultura do *gerencialismo* como lógica modernizadora produzindo efeitos no planejamento e gestão das universidades públicas federais.

Referências

ANDES. As novas faces da reforma universitária do governo Lula e os impactos do PDE sobre a educação superior. *Cadernos Andes*, n.25, p. 11-14, ago. 2007.

ARRUDA, Ana Lúcia Borba de. *Expansão da Educação Superior*: uma análise do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni) na Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 2011. Tese (Doutorado em Educação). Centro de Educação - Universidade Federal de Pernambuco, 2011.

BALL, STEPHEN J. Profissionalismo, Gerencialismo e Performatividade. *Cadernos de Pesquisa*, v.35, n. 126, p. 539-564, set./dez. 2005.



na Universidade. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2006.

CLARK, B. R. Creating Entrepreneurial Universities – Organizational Pathways of

Transformation. Oxford: Pergamon, 1998.

FRANCO, Maria Estela Dal Pai; MOROSINO, Marília Costa (Org.). *Qualidade da Educação Superior*: dimensões e indicadores. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2011. Disponível em: http://ebooks.pucrs.br/edipucrs/qualidadedaeducacaosuperior4.pdf>. Acesso em: 22 dez. 2012.

FRANCO, Maria Estela Dal Pai; LONGHI, Solange, Maria. Expansão na Educação Superior e Universidades Comunitárias: políticas públicas Brasileiras e desafios para a gestão. *IX Colóquio Internacional sobre Gestão Universitária na América do Sul*. Florianópolis, 2009. Disponível em: http://www.inpeau.ufsc.br/wp/wp-content/BD_documentos/coloquio9/IX-1163.pdf. Acesso em: 12 ago.2012.

LEITE, Denise; FERNANDES, Cleoni Barboza (Org.). *Qualidade da Educação Superior*: avaliação e implicações para o futuro da universidade. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2012.

POZ, Maria Ester Dal. Gestão Universitária: insumos para uma discussão. *Eccos Revista Científica*, v.1, n. 1, p. 115-120, jun. 2003.

PINTO, Marina Barbosa. O REUNI como estratégia de adequação da universidade pública brasileira às necessidades do capital. *Universidade e Sociedade*, Brasília, ano XVII, n.42, p.127-135, jun.2008.

SECCHI, Leonardo. Modelos Organizacionais e Reforma da Administração Pública. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v.43, n. 2, p.347-369, mar./abr. 2009.

SHIROMA, Eneida Oto et al. Indicadores de Qualidade: o fetiche da gestão por resultados. Disponível em:

http://www.portalanpedsul.com.br/admin/uploads/2008/Educacao_e_Trabalho/Trabalh_o/08_50_44_Indicadores_de_qualidade_o_fetiche_da_gestao_por_resultados.pdf>. Acesso em: 20 set. 2013.