

**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS/
INSTITUTO MULTIDISCIPLINAR / INSTITUTO TRÊS RIOS
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS**

DISSERTAÇÃO

**A IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA DE APOIO A PLANOS DE
REESTRUTURAÇÃO E EXPANSÃO DAS UNIVERSIDADES
FEDERAIS (REUNI): CONSENSOS E DISSENSOS NA UNIVERSIDADE
FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO (UFRRJ)**

FABIANE DA SILVA DE LEMOS PREDES

2015



**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS/
INSTITUTO MULTIDISCIPLINAR / INSTITUTO TRÊS RIOS
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS**

DISSERTAÇÃO

**A implementação do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e
Expansão das Universidades Federais (REUNI): consensos e dissensos na
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ)**

FABIANE DA SILVA DE LEMOS PREDES

Sob a orientação do Professor
Vladimir Lombardo Jorge

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Ciências Sociais, no curso de Pós-Graduação em Ciências Sociais.

Seropédica/RJ.
2015

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS/
INSTITUTO MULTIDISCIPLINAR / INSTITUTO TRÊS RIOS
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS

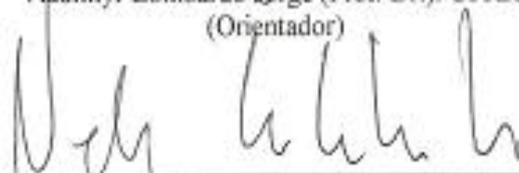
FABIANE DA SILVA DE LEMOS PREDES

Dissertação submetida como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Ciências Sociais, no curso de Pós-Graduação em Ciências Sociais.

DISSERTAÇÃO APROVADA EM 31 / 03 /2015.



Vladimir Lombardo Jorge (Prof. Dr.) UFRRJ
(Orientador)



Nelson Rojas de Carvalho (Prof. Dr.) UFRRJ
(Membro I)



Alzira Batalha Alcântara (Profa. Dra.) UERJ
(Membro II)

379.2098153

P923i

T

Predes, Fabiane da Silva de Lemos,
1983-

A implementação do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI): consensos e dissensos na Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ) / Fabiane da Silva de Lemos Predes - 2015.

161 f.: il.

Orientador: Vladimyr Lombardo
Jorge.

Dissertação (mestrado) -
Universidade Federal Rural do Rio de
Janeiro, Curso de Pós-Graduação em
Ciências Sociais.

Bibliografia: f. 127-136.

1. Política Pública - Universidade
Federal Rural do Rio de Janeiro -
Teses. 2. Ensino superior -
Universidade Federal Rural do Rio de
Janeiro - Teses. 3. Reforma
universitária - Universidade Federal
Rural do Rio de Janeiro - Teses. 4.
Universidade Federal Rural do Rio de
Janeiro - Teses. I. Jorge, Vladimyr
Lombardo, 1965-. II. Universidade
Federal Rural do Rio de Janeiro. Curso
de Pós-Graduação em Ciências Sociais.
III. Título.

DEDICATÓRIA

Dedico esta dissertação a muitas pessoas sem as quais nada seria possível:

Em primeiro lugar, aos meus pais, Maura e José Henrique, pelos ensinamentos e à minha irmã querida, Roberta, pela amizade e carinho.

Ao meu marido, Ademir Junior, companheiro, amigo inseparável, paciente e carinhoso, pelo apoio incondicional e pelos incontáveis momentos de apoio.

Ao meu filho, Lucas Vinícius, mais que amado, que é meu amigo, meu amor, minha vida e com a sabedoria de uma criança, soube respeitar os momentos em que a mamãe não pode dar a atenção que ele queria.

Aos meus sogros e meus cunhados por estarem sempre conosco nessa caminhada e compreenderem as nossas ausências.

Ao meu orientador, pelo apoio, carinho, confiança, atenção, disponibilidade, incentivo e amizade em todos os momentos da minha caminhada.

AGRADECIMENTOS

Ao meu marido Ademir Junior pela força e compreensão nas horas difíceis.

Ao meu filho Lucas Vinícius, razão pelo qual vale a pena viver cada minuto.

Aos meus pais, Maura e José Henrique, que apesar da distância, sempre me apoiaram.

À minha irmã Roberta, que sempre foi uma verdadeira mãe para mim.

Aos meus sogros, Deise e Ademir, por toda ajuda e compreensão.

Ao meu querido orientador, Vladimyr, sem o qual eu jamais teria conseguido vencer mais essa etapa.

Às minhas bancas de qualificação e defesa, pela leitura e apontamentos para o aprimoramento desse trabalho.

Aos meus colegas do mestrado pela dura, mas sempre risonha caminhada.

À UFRRJ pela oportunidade de aprimoramento intelectual.

Aos professores do mestrado do PPGCS pelos ensinamentos e pela dedicação.

Às secretárias do PPGCS, Vivian e Kátia, por todo serviço prestado com grande carinho e atenção.

A todos os entrevistados que tornaram essa pesquisa possível.

Aos colegas de trabalho, pela compreensão na caminhada.

A todos que fazem e que fizeram parte da minha caminhada, meu muito obrigada!

RESUMO

PREDES, Fabiane da Silva de Lemos Predes. **A implementação do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI): consensos e dissensos na Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ)**, 2015. p. 161. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais). Instituto de Ciências Humanas e Sociais/Instituto Multidisciplinar/Instituto de Três Rios, Departamento de Ciências Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, RJ, 2015.

O objetivo da pesquisa foi descrever o contexto de adesão, formulação e implementação do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) na Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). O REUNI, instituído pelo Decreto nº 6.096/2007, tinha como principais objetivos promover a ampliação e garantir a permanência dos estudantes na educação superior pública, em especial na graduação. O estudo permitiu verificar que havia diferentes concepções sobre o REUNI e que sua implementação na UFRRJ não foi um consenso. Entendemos que a implementação é um fenômeno complexo, que envolve diversos atores, vontades, necessidades, disputas de poder, recursos, conhecimentos e desconhecimentos da política pública e que, por isso, tais atores influenciam diretamente na implementação de uma determinada política pública. Neste sentido, a importância de se abordar o tema de implementação de políticas públicas reside no fato da possibilidade de reflexão sobre a complexidade desse fenômeno, tendo em vista que nem sempre o que fora planejado é de fato colocado em prática. A dissertação, portanto, aborda tema relevante do campo de Política Pública Educacional, especificamente no âmbito da Educação Superior. A presente pesquisa caracterizou-se como qualitativa, do tipo exploratória e consiste em um estudo de caso único. Os dados foram coletados por meio de pesquisa documental e bibliográfica, além da aplicação de entrevistas semiestruturadas. Os principais atores favoráveis à adesão da UFRRJ ao REUNI estavam ligados à Administração Superior e corroboravam com a tese de que o Programa traria grandes investimentos à Universidade, que por muitos anos não recebia recursos do porte do Programa. Eles viam no REUNI a oportunidade de expandir significativamente a Instituição. Por outro lado, os opositores a essa adesão, apesar de perceberem que o Programa traria recursos para a Universidade naquele momento, entendiam que a expansão não podia ocorrer sem uma discussão maior com a comunidade acadêmica e temiam que o REUNI contribuísse ainda mais para agravar as condições precárias que a UFRRJ já estava enfrentando. Pudemos verificar ao longo da pesquisa que, apesar de existirem opiniões contrárias ao REUNI e a forma como este estava sendo colocado para as universidades federais, com privilégio de metas quantitativas em prejuízo da qualidade do ensino, não houve uma oposição acirrada à implementação do Programa na UFRRJ.

Palavras-Chave: Políticas Públicas; Implementação de Políticas Públicas; Educação Superior; REUNI, UFRRJ.

ABSTRACT

PREDES, Fabiane da Silva de Lemos Predes. **The implementation of the Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI): Consensus and dissensus in the Federal Rural University of Rio de Janeiro (UFRRJ).** 2015. p. 161. Dissertation (Mestrado em Ciências Sociais). Instituto de Ciências Humanas e Sociais/Instituto Multidisciplinar/Instituto de Três Rios, Departamento de Ciências Sociais, Federal University of Rio de Janeiro, Seropédica, RJ, 2015.

The aim of the research was to describe the context of adhesion, formulation and implementation of the Federal Rural University of Rio de Janeiro (UFRRJ) Support Program for the Restructuring and Expansion of Public Universities (REUNI). The REUNI, established by Decree 6.096/2007, had as main objectives to promote the expansion and to guarantee the permanence of students in public higher education, in particular in the graduation. The study showed that there were different views on the Program and that its implementation in UFRRJ was not a consensus. We believe that the implementation is a complex phenomenon that involves many actors, wants, needs, struggles for power, resources, knowledge and unknowns of a determined public policy and that, therefore, these actors would influence the implementation of a determined public policy. Due to this, the importance of approaching the implementation of public policy theme resides in the possibility of reflection on the complexity of this phenomenon, considering that what is planned is not always put into practice. This dissertation, therefore, deals with a relevant topic from the field of Public Policy Education, specifically in the area of Higher Education. This research was characterized as qualitative and exploratory, and consists of a single case study. The main actors in favor of the accession of REUNI were linked to the Rectory and they corroborated with the thesis that the Program would bring large investments to the University, which for many years did not receive a lot of investments. They understood that REUNI will bring the opportunity to significantly expand the institution. On the other hand, although they realize that the Program would bring resources to the University, opponents of this accession understood that the expansion could not take place without further discussion with the academic community and they feared that REUNI would contribute to worsen the precarious conditions that UFRRJ was already facing. We could verify that, although there are opinions against REUNI and how it was being implemented by the Federal Universities, prioritising quantitative objectives rather than qualitative ones, there was not a significant opposition to the accession of the UFRRJ to the Program.

Key words: Public Policies; Implementation of Public Policies; Higher Education; REUNI;UFRRJ.

LISTADE QUADROS

Quadro 1 - Os cinco componentes de Yin (2001) para um estudo de caso e sua aplicação na presente pesquisa.....	19
Quadro2 - Sujeitos da Pesquisa e Critérios para Seleção.....	22
Quadro 3 - Proposições teóricas para a análise do estudo de caso	20
Quadro 4 - As diferentes definições de Políticas Públicas.....	27
Quadro 5 - Cincos Estágios do CPP e sua relação com a resolução aplicada de problemas	34
Quadro 6 - Principais características dos modelos top-down e bottom-up.....	41
Quadro 7 - Relação dos cursos novos e seus respectivos números de vagas ofertadas em 2009 e 2010 pelo PRE/UFRRJ	110

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Top-down, Bottom-up e Teoria Híbrida: principais contribuições	44
Figura 2 - Contexto Geral de Implementação do REUNI.....	65

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Número de Instituições de Educação Superior por Organização Acadêmica e Categoria Administrativa no Brasil - 2001/2012.....	67
Tabela 2 - Recursos orçamentários do MEC entre 2005 e 2012	72
Tabela 3 - Indicadores e dados globais do Acordo de Metas do REUNI da UFRRJ	103
Tabela 4 - Recursos anuais da UFRRJ para o REUNI.....	104
Tabela 5 - Síntese do orçamento da UFRRJ para o PRE/UFRRJ	105
Tabela 6 - Readequação orçamentária proposta pela UFRRJ ao REUNI.....	106
Tabela 7 - Principais obras previstas com o PRE/UFRRJ	108
Tabela 8 - Principais obras ainda em andamento previstas no PRE/UFRRJ	109
Tabela 9 - Vagas ofertadas na UFRRJ no período entre 2008 à 2012.....	112
Tabela 10 - Total de matriculados na UFRRJ no período de 2008 à 2012	113
Tabela 11 - Plano de contratação de pessoal docente	115
Tabela 12 - Quantitativo de docentes efetivos e substitutos na UFRRJ nos anos de 2009 a 2012.....	116

LISTA DE ABREVIATURAS

ADUR - Associação dos docentes da UFRRJ

ANDES-SN- Sindicato Nacional dos Docentes do Ensino Superior

ANDIFES - Associação dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior

ANEL - Assembleia Nacional dos Estudantes Livre

BI - Bacharelado Interdisciplinar

BIRD - Banco Mundial

CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CEF - Conselho Federal de Educação

CEPE - Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão

CEPREX - Coordenadoria Especial dos Programas de Expansão e Reestruturação

CF - Constituição Federal

CNE - Conselho Nacional de Educação

CONSU - Conselho Universitário

CPP - Ciclo de Política Pública

CUT - Central Única de Trabalhadores

DCE - Diretório Central dos Estudantes

ENADE - Exame Nacional de Desempenho de Estudantes

EUA - Estados Unidos da América

FASUBRA - Federação de Sindicatos de Trabalhadores Técnico-Administrativos em Instituições de Ensino Superior Públicas do Brasil

FIES - Fundo de Financiamento do Estudante do Ensino Superior

FHC - Fernando Henrique Cardoso

GTI - Grupo de Trabalho Interministerial

IES - Instituições de Ensino Superior

IFES - Instituições Federais de Ensino Superior

INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

LDB - Lei de Diretrizes e Bases

MEC - Ministério da Educação

MERCOSUL - Tratado do Mercado Comum do Sul

NGP - Nova Gestão Pública

OS - Organizações Sociais

PDE - Plano de Desenvolvimento da Educação

PDI - Plano de Desenvolvimento Institucional
PIB - Produto Interno Bruto
PNE - Plano Nacional de Educação
PPP - Parceria Público-Privada
PRE - Projeto de Reestruturação e Expansão da UFRRJ
ProUni - Programa Universidade para Todos
PSTU - Partido Socialista dos Trabalhadores Unificados
PT - Partido dos Trabalhadores
REUNI – Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
SESu - Secretaria de Ensino Superior
SIMEC - Sistema Integrado de Monitoramento
SINAES - Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
SINTUR - Sindicato dos Trabalhadores em educação da UFRRJ
SiSU - Sistema de Seleção Unificada
UFBA – Universidade Federal da Bahia
UFRRJ - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
UNE - União Nacional dos Estudantes
UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
CAPÍTULO I: CONCEPÇÕES TEÓRICAS NO ESTUDO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS .	25
1.1 O conceito de Política Pública: breve definição	25
1.2 Os Ciclos da Política Pública	32
1.3 Breves considerações sobre a implementação de Políticas Públicas	37
CAPÍTULO II: DEMOCRATIZAÇÃO E EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR DURANTE OS GOVERNOS FHC (1994-2002) E LULA (2003-2010).....	48
2.1 Políticas públicas para o Ensino Superior no governo FHC (1994-2002).....	49
2.2 Políticas públicas para o Ensino Superior no Governo Luis Inácio Lula da Silva (2003- 2010).....	56
2.3 O Plano de Apoio a Programas de Expansão e Reestruturação das Universidades Federais (REUNI).....	61
CAPÍTULO III: PRINCIPAIS ATORES E O PROCESSO DE ADESÃO, FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DO REUNI NA UFRRJ: CONSENSOS E DISSENSOS	73
3.1 Os consensos e dissensos à nível nacional	73
3.1.1 O ANDES-SN e o REUNI: consensos e dissensos	74
3.1.2 A FASUBRA e o REUNI: consensos e dissensos	78
3.1.3 A UNE e o REUNI: consensos e dissensos.....	79
3.2 Os consensos e dissensos na adesão do REUNI pela UFRRJ	82
3.2.1 A Administração Superior da UFRRJ e o REUNI: consensos e dissensos.....	82
3.2.2 A ADUR e o REUNI na UFRRJ: consensos e dissensos	89
3.2.3 O SINTUR e o REUNI na UFRRJ: consensos e dissensos	92
3.2.4 O DCE e o REUNI na UFRRJ: consensos e dissensos.....	93
CAPÍTULO IV: A FORMULAÇÃO E A IMPLEMENTAÇÃO DO REUNI NA UFRRJ: OS CONSENSOS E DISSENSOS EM XEQUE	97
4.1 A implementação do REUNI na UFRRJ.....	98
4.1.1 A questão orçamentária em xeque	104
4.1.2 A questão da infraestrutura em xeque.....	106
4.1.3 A questão do aumento de alunos na graduação em xeque	110
4.1.4 A questão dos concursos públicos em xeque	114
CONSIDERAÇÕES FINAIS	119
REFERÊNCIAS	127
APÊNDICES	137
APÊNDICE A: Termo de consentimento livre e esclarecido para a entrevista	138
APÊNDICE B: Consentimento de participação pós-informação	140
APÊNDICE C: Roteiro das entrevistas.....	141

APÊNDICE D: Principais ações do governo FHC na área de educação superior	143
APÊNDICE E: Principais ações do governo Lula na área de educação superior	146
APÊNDICE F: Breve Perfil Histórico Institucional da UFRRJ	149
APÊNDICE G: As universidades federais e a expansão no governo Lula	150
ANEXOS.....	154
ANEXO A: Termo de Acordo de Metas do REUNI nº 40	155

INTRODUÇÃO

As pesquisas em Políticas Públicas, apesar de ainda pouco disseminadas, vêm ganhando cada vez mais destaque nas Ciências Sociais (FARIA, 2003; SOUZA, 2006; LOTTA, 2010; HOWLETT, HAMESH e PERL, 2013). No entanto, a literatura especializada ainda apresenta poucos estudos empíricos sobre a fase de implementação de políticas públicas (LOTTA, 2010). Somente nos anos 1970, com os estudos pioneiros de Wildavsky e Pressman (1973), é que as pesquisas sobre a implementação começaram a ganhar destaque. Para Lima e D'Ascenzi (2013, p. 2), a importância de se pesquisar a fase de implementação reside no fato de que o seu estudo possibilita o "desenvolvimento de melhorias nos processos político-administrativos, que permitam o incremento das atividades implementadoras".

De acordo com Siman (2005), a implementação de uma política pública depende dos arranjos organizacionais (recursos humanos, materiais e financeiros) e de uma estrutura institucional que seja capaz de estabelecer uma rede de comunicação e informação eficientes. Por implementação, autores como Rua (1997 e 2009), Pülzl e Treib (2007), Paudel (2009), Lotta (2010), Secchi (2013), Howlett, Ramesh e Perl (2013), compreendem como a fase em que a política pública formulada é colocada em prática pelos atores. Nesta fase, o principal foco está na forma de influência dos atores e os impactos destes na implementação de uma determinada política pública (LOTTA, 2010).

A importância de se abordar o tema de implementação de políticas públicas reside na possibilidade de refletir sobre a complexidade do fenômeno, tendo em vista que nem sempre o que fora planejado é de fato colocado em prática.

Silva e Melo (2000) ressaltam o fato de que a implementação de uma política pública é uma dimensão crucial, pois pode esclarecer o motivo pelo qual esta deu ou não certo. Por meio da análise da implementação do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) na UFRRJ, em seu *campus* principal, localizado em Seropédica, é possível entender os conflitos causados pela adoção dessa política pública para a educação superior.

Como Política Pública voltada para a expansão do Ensino Superior via instituições públicas, o REUNI integrava uma das ações do Plano de Desenvolvimento da Educação 2007 (PDE/2007) e tinha como metas, no período de 2007 a 2012, ampliar o acesso ao ensino superior, em especial na graduação, e garantir a permanência dos alunos ingressantes,

incentivando a redução das taxas de evasão nas universidades públicas federais. Para atingir os seus objetivos, o Programa contemplava diversas dimensões. São elas: a ampliação da oferta de educação superior pública; a reestruturação acadêmico-curricular; a renovação pedagógica do ensino superior; a mobilidade intra e interinstitucional; o compromisso social da instituição e o suporte da pós-graduação ao desenvolvimento e aperfeiçoamento qualitativo dos cursos de graduação (BRASIL, 2007). Mediante tais dimensões, as universidades federais deveriam elencar as ações a serem desenvolvidas e as metas a serem alcançadas e, por meio da assinatura de um Acordo de Metas, comprometerem-se a implementá-las no período e vigência do Programa, de 2007 a 2012, tendo como contrapartida às metas alcançadas, os recursos financeiros para o cumprimento dessas metas, limitados, porém, à capacidade orçamentária e operacional do MEC (BRASIL, 2007).

Nesta pesquisa, entendemos que a implementação de uma política pública não depende apenas de decisão política, mas também é diretamente afetada por restrições que surgem no "ambiente dinâmico e conflituoso no qual interagem forças políticas e sociais com diferentes interesses e visões da ordem social" (SIMAN, 2005, p. 16). Assim, compreendemos que o REUNI possui resultados distintos nas diversas universidades federais em que foi implementado, dependendo do contexto na qual a IES está inserida e de sua capacidade para implementar uma determinada política pública.

Para servir de referência empírica a este estudo, escolhemos analisar o processo de implementação do REUNI na UFRRJ, devido a sua posição estratégica para a interiorização do ensino superior. A partir desta reflexão, trouxemos alguns questionamentos: *Quais os conflitos gerados pela adoção dessa política de expansão? Como os conflitos repercutiram na implementação do Programa na UFRRJ?* Tendo em vista estas perguntas, partimos da suposição de que o Projeto de Reestruturação e Expansão da UFRRJ (PRE/UFRRJ), especificamente no *Campus* de Seropédica, não foi objeto de planejamento sistemático e não contou com a participação efetiva da comunidade acadêmica na sua formulação, logo, a sua implementação resultou na insatisfação dessa comunidade.

O presente estudo está delimitado temporalmente pelo marco inicial do ano de 2007, por ter sido esse o ano em que o Decreto 6.096/2007 entrou em vigor e que a UFRRJ aderiu ao REUNI. A partir dessa data, o REUNI começa a ser implementado na Universidade, tendo como marco final o ano de 2012, momento estipulado para o término do REUNI em todas as universidades federais que aderiram ao programa. O recorte temporal da pesquisa, portanto,

percorreu o período de 2007 a 2012, tendo como universo empírico do estudo o *Campus* de Seropédica da UFRRJ.

O PRE/UFRRJ foi aprovado através da Deliberação nº 043/CONSU/SOC-UFRRJ, de 30 de novembro de 2007. Tal projeto foi referenciado no Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI 2006-2011), documento pelo qual foi a UFRRJ realizou um diagnóstico da situação da Instituição no ano de 2006 até o ano de 2011 e elencou às suas metas para os anos posteriores, sempre ressaltando o seu papel para a interiorização da educação superior. Não podemos deixar de mencionar que a UFRRJ já vinha se expandindo desde 2006, devido a sua adesão ao programa de expansão do Governo Federal, denominado Expansão Fase I, com a criação, em 2006, do Instituto Multidisciplinar (IM), em Nova Iguaçu (RJ) e, em 2008, com a criação do Instituto de Três Rios (ITR), em Três Rios (RJ) e que atualmente constituem dois dos quatro *Campi* da Universidade, juntamente com o *Campus* de Seropédica e o *Campus* de Campos dos Goytacazes¹.

Como principais instrumentos da política pública empregados na implementação e que mais repercutiram nas discussões sobre o REUNI na UFRRJ, podemos elencar: a criação de novos cursos e a ampliação da oferta de vagas de ingresso, principalmente na área de Ciências Humanas e concentrados, em sua maioria, no período noturno; a distribuição do orçamento e a relação de servidores/alunos. Essas temáticas foram escolhidas por serem objetos das principais críticas à adesão da Instituição ao REUNI.

Tendo em vista o que fora mencionado, o objetivo geral desta pesquisa foi descrever o contexto de adesão, formulação e implementação do REUNI na UFRRJ. Para alcançar este objetivo, elencamos como objetivos específicos: verificar como se deu o processo de adesão, formulação e implementação do REUNI na UFRRJ; identificar os diversos atores envolvidos na política do Reuni e suas influências na implementação dessa política pública na UFRRJ, com ênfase nas suas contradições e conflitos e verificar se os principais argumentos utilizados pelos defensores e opositores para a adesão do Programa pela UFRRJ se sustentaram durante a sua implementação.

Dividimos a dissertação em quatro capítulos, além desta introdução, das considerações finais, referências, apêndices e anexos. O Capítulo I teve como objetivo contribuir para a

¹ O Campus Dr. Leonel Miranda, situado em Campos dos Goytacazes, foi criado em 1991, com a transferência da estação experimental do antigo Programa Nacional de Melhoramento da Cana-de-Açúcar (PLANALSUCAR) para a UFRRJ.

discussão acerca das Políticas Públicas no Brasil. Nele, percorremos os principais conceitos de Política Pública, investigamos os Ciclos de uma Política Pública (CPP) e sistematizamos as principais correntes teóricas no estudo da implementação, destacando a importância de se pesquisar essa fase do CPP. O percurso metodológico exigiu uma contextualização histórica do processo no qual se definiram as políticas públicas para a educação superior pública e que culminaram no REUNI. Assim, o Capítulo II teve como objetivo analisar as políticas públicas para a educação superior durante os governos Fernando Henrique Cardoso (1994-2002) e Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010) para compreender de que modo elas impactaram nos processos de expansão e democratização desse nível de ensino e que, posteriormente, resultaram no REUNI. Apontamos a lógica empresarial que passou a ser referência para o mundo público, como também o processo de mercantilização crescente que ocorreu no campo educacional, tanto pela diversificação das fontes de financiamento, quanto pela redução dos gastos na educação pública. Já no Capítulo III, apresentamos um estudo de caso sobre o REUNI na UFRRJ, contemplando os principais atores envolvidos na sua adesão, formulação e implementação, destacando os principais consensos e dissensos em torno dessa política pública. E, finalmente, no Capítulo IV, analisamos a implementação do REUNI na UFRRJ, buscando verificar se os argumentos utilizados pelos defensores e opositores para a adesão do Programa se sustentaram durante a sua implementação.

Pudemos constatar que, apesar de ser relatado por todos os entrevistados que a Administração Superior não se eximiu dos debates com a comunidade acadêmica, os diálogos não foram muito participativos e só ocorreram para corroborar com o argumento de gestão pública democrática aclamado pelos membros da Administração Superior. Na prática, entretanto, pudemos depreender que a tomada de decisão sobre a adesão e formulação do PRE/UFRRJ coube a um grupo seleto de atores que integravam a Administração Superior e que, portanto, não seriam opositores ao Programa. Atentamos para o fato de que esse grupo havia sido designado pelo então Reitor antes mesmo da abertura dos debates com a comunidade acadêmica. Não obstante esse fato, a adesão do Programa pela Universidade se deu de forma legal, dentro da instância maior deliberativa, que é o Conselho Universitário (CONSU), ainda que para os opositores essa adesão não tenha sido de fato democrática.

Quanto aos procedimentos metodológicos empregados para classificação desta pesquisa, tendo em vista os objetivos do trabalho, nos apoiamos nas tipologias de Gil (2002), quanto aos objetivos e aos procedimentos técnicos, e de Yin (2001), quanto ao estudo de caso.

A presente pesquisa é de natureza qualitativa e quanto aos objetivos é uma pesquisa exploratória, pois "têm como principal finalidade desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias, tendo em vista a formulação de problemas mais precisos ou hipóteses pesquisáveis para estudos posteriores" (GIL, 2002, p. 21). Quanto aos procedimentos técnicos realizados, foram feitas pesquisas documentais², bibliográficas e entrevistas semiestruturadas (GIL, 2002).

A investigação foi conduzida através da perspectiva de estudo de caso de Robert K. Yin (2001), na qual temos que "o estudo de caso contribui, de forma inigualável, para a compreensão que temos dos fenômenos individuais, organizacionais, sociais e políticos" (YIN, 2001, p. 21). Para o autor:

O estudo de caso permite uma investigação para se preservar as características holísticas e significativas dos eventos da vida real - tais como ciclos de vida individuais, processos organizacionais e administrativos, mudanças ocorridas em regiões urbanas, relações internacionais e a maturação de alguns setores. (YIN, 2001. p. 21).

Tem-se, portanto, que o estudo de caso é um método qualitativo que consiste, na maioria das vezes, em uma forma de aprofundar um determinado estudo, sendo utilizado nas pesquisas para responder a questionamentos em que o pesquisador não tem muito controle sobre o fenômeno estudado.

Yin (2001) pontua que no estudo de caso, existe uma multiplicidade de técnicas capazes de elucidar um dado fenômeno, o que vai depender da questão da pesquisa. Assim, para Yin (2001, p. 27):

O estudo de caso é a estratégia escolhida ao se examinarem acontecimentos contemporâneos, mas quando não se podem manipular comportamentos relevantes. O estudo de caso conta com muitas das técnicas utilizadas pelas pesquisas históricas, mas acrescenta duas fontes de evidências que usualmente não são incluídas no repertório de um historiador: observação direta e série sistemática de entrevistas. Novamente, embora os estudos de casos e as pesquisas históricas possam se sobrepor, o poder diferenciador do

²O acesso às informações relativas ao processo de formulação e implementação do REUNI na UFRRJ também é dificultoso, pois depende de uma autorização formal da Reitoria, tendo em vista o clima de desconfianças existente dentro da própria instituição. Ressaltamos que a Comissão Consultiva foi composta por docentes ocupantes de cargos de direção, o que corrobora para uma formulação e uma implementação centralizadoras e autoritárias.

estudo é a sua capacidade de lidar com uma ampla variedade de evidências - documentos, artefatos, entrevistas e observações - além do que pode estar disponível no estudo histórico convencional. Além disso, em algumas situações, como na observação participante, pode ocorrer manipulação informal.

Para Martins (2008, p. 10) "mediante um mergulho profundo e exaustivo em um objeto delimitado, o estudo de caso possibilita a penetração em uma realidade social, não conseguida plenamente por um levantamento amostral e avaliação exclusivamente quantitativa". Assim, o estudo de caso caracteriza-se pela exploração exaustiva das diferentes fontes à disposição do pesquisador. Dessa forma, o estudo aprofundado de uma dada realidade possibilita tanto conhecer o fenômeno em sua particularidade, como também entender algumas de suas características que são comuns em qualquer contexto (MARTINS, 2008).

Parti do pressuposto de que o estudo da UFRRJ é emblemático para elucidar os pontos analíticos que pretendo ressaltar na pesquisa, por se tratar de uma universidade localizada em uma região estratégica do Rio de Janeiro para a interiorização do ensino superior. Neste sentido, o estudo da implementação do REUNI na UFRRJ é relevante, pois permite evidenciar, no plano empírico, alguns elementos característicos da implementação de uma política pública. Cito, por exemplo, como e quais as consequências da influência dos atores estratégicos na implementação de uma política pública.

Por ser a instituição o foco da pesquisa, trata-se, em termos de Triviños (1987), de um estudo de caso histórico-organizacional. A opção por fazer um estudo de caso se deve ao fato deste método de pesquisa permitir estudar profundamente quais os conflitos ocorridos durante a adesão, a formulação e a implementação do REUNI no *campus* de Seropédica da UFRRJ, no período correspondente a 2007-2012.

Tendo em vista os cinco componentes de Yin (2001) para o estudo de caso, temos o seguinte Quadro:

Quadro1 - Os cinco componentes de Yin (2001) para um estudo de caso e sua aplicação na presente pesquisa

Proposições de Yin (2001)	Aplicação na pesquisa
Questões do estudo	1. Quais os conflitos gerados pela adoção dessa política de expansão? 2. Como os conflitos repercutiram na implementação do Programa na UFRRJ?
Proposições	1. Concepções teóricas no estudo das Políticas Públicas; 2. Democratização e Expansão da Educação Superior durante os governos FHC e Lula;
Unidade de Análise	A adesão, a formulação e a implementação do REUNI na UFRRJ, no período de 2007 a 2012.
Lógica que une os dados a proposição	1. Principais atores e o Processo de adesão, formulação e implementação do REUNI na UFRRJ; 2. A Formulação e a implementação do REUNI na UFRRJ.
Critérios para interpretação das descobertas	Análise documental e bibliográfica; análise de entrevistas semiestruturadas.

Fonte: Elaboração própria com base em Yin, 2001.

As questões de estudo são as indagações que norteiam o trabalho; as proposições são as fundamentações teóricas que sustentam o trabalho; a unidade de análise é o objeto; a lógica que une os dados a proposição é descrever, compreender, discutir e analisar a complexidade de um caso concreto; critérios para interpretação das descobertas é a utilização de diferentes informações, dados e evidências para garantir a confiabilidade e a validade do estudo.

De acordo com Yin (2001), o pesquisador deve ter uma estratégia geral, de forma a eliminar interpretações alternativas. Neste estudo, buscou-se utilizar as duas estratégias gerais de Yin (2001):

1. Base nas proposições teóricas: a fundamentação teórica serviu de base para o estudo de caso.
2. Desenvolvimento de uma descrição de caso: desenvolveu-se uma estrutura descritiva para organizar o estudo de caso.

Na análise e interpretação dos dados, buscou-se desenvolver as proposições teóricas apresentadas no Quadro 2, a seguir:

Quadro 2 - Proposições teóricas para a análise do estudo de caso

Categorias	Definição
Concepções teóricas no estudo das Políticas Públicas	Jenkins define política pública como "um conjunto de decisões inter-relacionadas, tomadas por um ator ou um grupo de atores políticos, e que dizem respeito à seleção de objetivos e dos meios necessários para alcançá-los, dentro de uma situação em que o alvo dessas decisões estaria, em princípio, ao alcance desses atores" (JENKINS, 1978, <i>apud</i> HOWLETT, HAMESH e PERL, 2013, p. 8).
	Os ciclos de políticas públicas: a fase da montagem da agenda corresponde ao momento em que um dado problema chega à atenção do governo; a formulação da política corresponde às propostas de soluções a este problema pelo governo; a tomada de decisão , à escolha de uma determinada solução política para o problema; a implementação , ao que de fato será colocado em prática para o enfrentamento do problema e a avaliação , à monitoração dos resultados das políticas (HOWLETT, RAMESH e PERL, 2013).
	Na fase da implementação, as políticas já formuladas são colocadas em prática pelos atores. Aqui, o principal foco está na forma de influência dos atores e os impactos dessa influência na implementação de uma determinada política pública (LOTTA, 2010).
	Os atores de políticas públicas podem ser indivíduos ou grupos, sejam eles formais ou informais, e que possuem a capacidade de influenciar a criação e a implementação de políticas públicas. Por outro lado, a capacidade da ação desses atores dependerá, mormente, dos recursos de poder que estes possuam.
	As instituições influenciam as ações dos atores políticos, por meio de suas regras e práticas.
Democratização e da Educação Superior durante os governos FHC e Lula e REUNI	No governo FHC, As reformas educacionais tiveram a finalidade de estabelecer uma nova concepção de educação alicerçada nos princípios de gestão eficiente, orientada por resultados e racionalização dos recursos, onde a educação era tratada como um serviço , representando o fortalecimento e a expansão das IES privadas em detrimento das públicas (ARAÚJO, 2011).
	O governo Lula defendeu em sua proposta de governo a redução das desigualdades como sendo de extrema importância para o desenvolvimento do país (ROSA, 2013). Pereira e da Silva (2010) destacam que as políticas públicas educacionais eram, portanto, as estratégias mais marcantes do governo Lula para a diminuição das desigualdades.
	Os instrumentos utilizados pelo REUNI para firmar o compromisso entre as universidades públicas federais e o governo se assemelha aos contratos de gestão , onde um Termo de Compromisso, denominado "Acordo de Metas", estabelece os objetivos a serem cumpridos pelas universidades públicas federais e que regulam o acesso a financiamentos à realização destas metas (ANDRADE et al, 2011). A implementação do REUNI ocasionará, a médio e longo prazos, novas formatações que causarão impactos no comportamento dos atores envolvidos.

Fonte: Elaboração própria, a partir da fundamentação teórica do estudo.

Dessa forma, o arcabouço teórico que sustenta essa pesquisa é: O conceito de Política Pública: breve definição; Os Ciclos da Política Pública; Breves considerações sobre a implementação de Políticas Públicas; as Políticas Públicas para o Ensino Superior no Governo

FHC (1995-2002); as Políticas Públicas para o Ensino Superior no Governo Lula (2003-2010) e o Plano de Apoio a Programas de Expansão e Reestruturação das Universidades Federais (REUNI).

Quanto ao protocolo de pesquisa, a técnica de coleta de dados é fundamental para que o pesquisador possa sistematizar as informações coletadas a fim de fundamentar a questão que está sendo investigada. Para Yin (2001, p. 89) "O protocolo é uma das táticas principais para se aumentar a confiabilidade da pesquisa de estudo de caso e destina-se a orientar o pesquisador ao conduzir o estudo de caso". Para isso, houve coleta de dados primários e secundários e entrevistas semiestruturadas.

Os dados primários foram obtidos por meio de análise documental, pelo qual buscamos leis e documentos oficiais da UFRRJ – processos administrativos, Portarias, correspondências encaminhadas pelos agentes executores, Memórias de Reunião e outros documentos oficiais.

Consideraram-se como fontes documentais mais relevantes para esta pesquisa:

1. **O Acordo de Metas do REUNI**, por conter as metas e propostas acordadas com o MEC/SESu;
2. **O Projeto de Reestruturação e Expansão da UFRRJ**, por conter as estratégias a serem utilizadas pela universidade na implementação do REUNI;
3. **Os Relatórios de Gestão da UFRRJ e os Relatórios de Gestão da Graduação da UFRRJ**, por conterem os relatórios do REUNI.

Os dados secundários, por sua vez, constituem os dados e relatórios divulgados pelo MEC, pelo INEP, pela ANDIFES, pela ADUR, pelo SINTUR, pelo Centro Acadêmico, teses, dissertações, dentre outros. Esses dados foram obtidos por meio de pesquisa bibliográfica, realizada com o levantamento da bibliografia disponível no acervo físico da biblioteca Central da UFRRJ, da biblioteca pessoal do orientador e da mestranda. Quanto às bases de dados, destacamos: SciELO, LILACS, EBSCO, CAPES, JCR, JSTOR, EMERALD, IGENTA, MEC, SIMEC, INEP e DOMÍNIO PÚBLICO. Utilizamos um conjunto de palavras-chave para realizar essa pesquisa, a saber: políticas públicas, políticas sociais, políticas educacionais, expansão e reestruturação das IFES, Reforma do Ensino Superior no Brasil, REUNI e UFRRJ.

Foram realizadas, também, entrevistas semiestruturadas. A entrevista é um dos instrumentos de pesquisa mais importantes a ser utilizado, pois é capaz de produzir o aprofundamento das informações da pesquisa, conferindo a esta uma maior credibilidade. Optou-se, portanto, em elaborar questões norteadoras que auxiliaram a pesquisadora a conduzir as entrevistas. Os sujeitos da pesquisa selecionados foram aqueles envolvidos diretamente ou indiretamente na adesão, formulação e implementação do REUNI na UFRRJ. São eles:

Quadro3 -Sujeitos da Pesquisa e Critérios para Seleção

Sujeitos da pesquisa	Critérios para seleção
Coordenação do Projeto de Reestruturação e Expansão da UFRRJ	Coordena as principais ações voltadas à adesão, formulação e implementação do REUNI na UFRRJ.
Administração Superior	Acompanha e legitima as ações da Coordenação do PRE/UFRRJ voltadas à adesão, formulação e implementação do REUNI na UFRRJ.
Coordenação da PROGRAD	Principal responsável por implementar as ações do PRE/UFRRJ, que abrange, mormente, a graduação.
Coordenação da PROAEST	Órgão que se articula à PROGRAD para evitar a evasão estudantil e garantir a permanência dos estudantes na UFRRJ.
Representante da ADUR/UFRRJ	Contrário à adesão, formulação e implementação do REUNI na UFRRJ.
Representante do SINTUR/UFRRJ	Contrário à adesão, formulação e implementação do REUNI na UFRRJ.
Representante do DCE/UFRRJ	Contrário à adesão, formulação e implementação do REUNI na UFRRJ.
Representante do IE	Único Instituto que se retirou da Comissão Consultiva do REUNI por ser contrário à adesão, formulação e implementação do REUNI na UFRRJ.

Fonte: Elaboração próprio, com base nos Relatórios de Gestão e no PRE/UFRRJ.

Portanto, foi escolhido um total de oito pessoas tendo como critérios de seleção a posição estratégica desses sujeitos na adesão, formulação e implementação do REUNI na UFRRJ, o que incluiu os representantes da Administração Superior, dos movimentos sindicais, do movimento estudantil e um representante do Instituto de Educação na época. Aqui, alertamos para o fato de que não foi possível localizar nenhum Representante do DCE para entrevista devido ao tempo transcorrido (oito anos).

A partir das categorias propostas, foram elaboradas, de maneira geral, as seguintes questões que nortearam as entrevistas:

1. Qual a participação efetiva dos entrevistados na elaboração do Projeto de Reestruturação e expansão da UFRRJ;

2. Do ponto de vista dos entrevistados, qual a principal motivação da UFRRJ para aderir ao REUNI;
3. Qual a opinião dos entrevistados de como se deu a adesão da UFRRJ ao REUNI, se houve alguma discussão com a comunidade acadêmica e como essa se deu;
4. Como o entrevistado avalia o processo de implantação do REUNI na UFRRJ nos aspectos relacionados ao planejamento, a elaboração das metas, nos indicadores, estratégias, resultados esperados.
5. Foi solicitado aos entrevistados que estes elencassem as principais ações da UFRRJ para a formulação e implementação do REUNI na UFRRJ;
6. Foi solicitado as entrevistados que elencassem os principais atores envolvidos na elaboração do Projeto de Reestruturação e Expansão da UFRRJ, bem como a hierarquia desses atores na elaboração do projeto, se houve essa hierarquia, e de que forma eles foram escolhidos dentro de cada unidade;
7. Foi questionado aos entrevistados como é feito o acompanhamento das ações da UFRRJ para cumprimento desse projeto do REUNI, se os entrevistados têm acesso a esse acompanhamento;
8. Na opinião dos entrevistados, quais foram as principais dificuldades que a UFRRJ enfrentou para atingir as metas propostas no Acordo de Metas do Reuni até esse momento;
9. Se os entrevistados acham que haveria necessidade de um tempo maior para que a universidade pudesse planejar melhor a implantação do REUNI ou se achava que o tempo foi suficiente para que houvesse esse planejamento;
10. Sob o ponto de vista dos entrevistados, quais seriam os aspectos negativos e positivos da adesão da UFRRJ ao REUNI.

As entrevistas duraram, em média, entre 40 e 60 minutos, e, ainda que tenham se pautado em um roteiro previamente elaborado pela pesquisadora, as mesmas aconteceram com liberdade de abordagem do assunto pelo entrevistado, sendo que a entrevistadora intervinha exclusivamente para esclarecer alguns aspectos pontuais. Todas as entrevistas foram gravadas e, posteriormente, transcritas pela autora.

Os resultados da pesquisa ajudaram a fornecer parâmetros para a construção de um diagnóstico sobre o REUNI na UFRRJ e os principais conflitos enfrentados para a sua adesão, formulação e implementação.

Martins (2008) ressalta que no Brasil as questões do tempo e financeira são fatores fundamentais para a limitação da investigação orientada por um estudo de caso. Neste sentido, ressaltamos que esta pesquisa foi conduzida apenas pela autora e por seu orientador. Apesar disto, a realização de um estudo-piloto não foi necessária, pois as proposições do estudo não apresentavam dificuldades adicionais quanto ao refinamento do processo de coleta.

CAPÍTULO I

CONCEPÇÕES TEÓRICAS NO ESTUDO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

O estudo das políticas públicas no Brasil vem ganhando cada vez mais destaque no meio acadêmico, não somente por apresentarem questões diretamente relacionadas à Administração Pública, mas, sobretudo, aos gastos públicos.

Muitos autores, como Rua (1997 e 2009), Faria (2003) e Lotta (2010), dentre outros, sugerem que há no Brasil uma lacuna no que se refere ao estudo da implementação de políticas públicas. Este capítulo teve como objetivo, portanto, contribuir para a discussão acerca da análise de políticas públicas no Brasil, sobretudo as políticas educacionais. Para tanto, percorremos o conceito de Política Pública que embasou o nosso trabalho, investigamos os Ciclos da Política Pública e sintetizamos as principais correntes teóricas no estudo da implementação.

Destacamos que para uma melhor compreensão de uma determinada política pública, é comum a utilização de uma abordagem sequencial, que divide a política pública em ciclos. Dessa forma, Howlett, Ramesh e Perl (2013, p.16) propõe uma divisão em cinco fases: Montagem da Agenda; Formulação da política; Tomada de decisão política; Implementação da política e a Avaliação da política. Para essa dissertação, nos detemos apenas na fase da implementação. Por implementação, autores como Rua (1997 e 2009), Pülzl e Treib (2007), Paudel (2009), Lotta (2010), Secchi (2013), Howlett, Ramesh e Perl (2013), compreendem como a fase em que a política pública formulada é colocada em prática pelos atores. Nesta fase, o principal foco está na forma de influência dos atores e os impactos destes na implementação de uma determinada política pública (LOTTA, 2010).

1.1 O conceito de Política Pública: breve definição

Enquanto área de conhecimento e disciplina acadêmica, Souza (2006) relata que a introdução da política pública surge nos Estados Unidos da América, como produto da Guerra Fria e da valorização da tecnocracia, sendo iniciada por Robert McNamara que, em 1948, estimulou a criação da *RAND Corporation*, instituição com isenção de impostos e a primeira a auxiliar os governos na aplicação de métodos científicos para formulação de políticas públicas

e na tomada de decisão, com o propósito de "mostrar como uma guerra poderia ser conduzida como um jogo racional" (SOUZA, 2006, p. 23), sendo considerada a primeira *think tank*³ (SOUZA, 2006).

Para Frey (2000), a literatura sobre políticas públicas reconhece três dimensões da política, por meio da adoção dos termos em inglês *polity*, *politics* e *policy*. O primeiro refere-se às instituições políticas, o segundo os processos políticos e o terceiro, os conteúdos da política (FREY, 2000). No entanto, a Língua Portuguesa não faz as três distinções para o termo política, mas apenas considera duas diferenciações para a palavra: *politics*, que seria a atividade humana para o exercício do poder, com sentido mais abstrato, enquanto que a palavra *policy*, com sentido mais concreto, está diretamente ligada à decisão e a ação, no qual o termo Política Pública está relacionado (SECCHI, 2013).

Na década de 1940, Laswell lança as bases para as políticas públicas que são: a multidisciplinaridade, o enfoque no contexto social e em seus problemas e a finalidade na resolução dos problemas enfrentados pela sociedade (BARCELOS, 2013, p. 146). Laswell argumenta que o campo de políticas públicas deveria ser objeto de estudo e, por meio da utilização de ferramentas de diversas áreas de conhecimento, "aumentar a racionalidade e incorporar inteligência às decisões públicas e ações governamentais" (BARCELOS, 2013, p. 143). De acordo com Laswell, em seu livro intitulado *The Policy Sciences*, o autor enfatiza a construção de modelos explicativos capazes de construir políticas públicas eficientes e eficazes. Tal construção deveria ser realizada por *experts*, que por meio da razão e da ciência, seriam capazes de desenvolver práticas que orientariam a ação governamental (BARCELOS, 2013). Como consequência dessa orientação positivista, nos anos 1950 e 1960, as políticas públicas apresentariam o predomínio da abordagem quantitativa, conforme aponta Barcelos (2013, p. 148): "a crença na razão e no conhecimento como vetores de decisões ótimas, ou próximas disso, era o que conduzia o empreendimento científico voltado a compreender o fenômeno das políticas públicas e dos processos de tomada de decisão".

Além de Laswell, Souza (2006) cita como os pais fundadores das políticas públicas os nomes de H. Simon, C. Lindblom e D. Easton. De acordo com a autora, Laswell introduziu o conceito de *policy analysis*, em que tentou conciliar o conhecimento científico com a prática dos governos (SOUZA, 2006). Simon, por sua vez, cunhou o conceito de racionalidade

³Os objetivos dos chamados *think tanks* são analisar políticas governamentais, resolver e encontrar soluções inovadoras para os seus impasses e promover o crescimento e a propagação do conhecimento acadêmico. Um exemplo de *think tank* brasileira é a Fundação Getúlio Vargas.

limitada dos *policymakers*, em que, apesar disso, a política pública poderia ser maximizada através de regras e modelos. Lindblom questionou os modelos racionais de Laswell e Simon, propondo a incorporação de outras variáveis tanto na formulação quanto na análise das políticas públicas. Tais variáveis consideravam também as relações de poder entre os atores políticos. Finalmente, Souza (2006, p. 24) escreve que Easton definiu políticas públicas como um sistema, ou seja, "como uma relação entre formulação, resultados e o ambiente". A autora ressalta que o conceito mais conhecido de políticas públicas ainda é o de Laswell, que as definem como sendo "decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz" (SOUZA, 2006, p. 24).

O Quadro4 resume as diferentes definições de políticas públicas:

Quadro4 - As diferentes definições de Políticas Públicas

Autor	Definição de Políticas Públicas	Ano da obra
Laswell	Responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz.	1958
Lynn	Conjunto específico de ações dos governos que irão produzir efeitos específicos.	1980
Dye	O que o governo escolhe ou não fazer.	1984
Peters	Soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos.	1986
Mead	Campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas.	1995

Fonte: Adaptado de Oliveira (2010, p. 94)

Conforme ilustrado no Quadro 4, além da definição de Política Pública de Laswell, Oliveira (2010) acrescenta as acepções utilizadas por Lynn, Dye, Peter e Mead.

Assim, tendo em vista que não existe uma única definição de política pública, a dissertação se apoiou na definição de Jenkins (JENKINS, 1978, *apud* HOWLETT, HAMESH e PERL, 2013, p. 8):

Jenkins define política pública como "um conjunto de decisões inter-relacionadas, tomadas por um ator ou um grupo de atores políticos, e que dizem respeito à seleção de objetivos e dos meios necessários para alcançá-los, dentro de uma situação em que o alvo dessas decisões estaria, em princípio, ao alcance desses atores".

De acordo com Howlett, Hamesh e Perl (2013, p. 8), a interpretação de Jenkins é importante porque afirma que as políticas do governo envolvem uma séria de decisões às quais, juntas, apresentam um impacto, seja este positivo ou negativo. Os autores assinalam, ainda, que os atuais estudos da política pública, assim como em sua origem, estão focados naquilo que os governos *fazem* e não naquilo que *deixam de fazer*, apresentando uma lacuna importante, uma vez que aquilo que o governo deixa de fazer também pode ser considerado um fator determinante no estudo de uma determinada política pública.

A concepção de política pública que norteia este trabalho, portanto, é a de que a mesma é centrada na ação do governo e de seus atores políticos, que tanto podem ser os atores públicos (aqueles que exercem funções públicas, ou seja, os políticos e os burocratas), os grupos de interesse, os partidos políticos, os meios de comunicação, os *think tanks* e os destinatários das políticas públicas que produzem alguma transformação em determinada área ou assunto da vida pública (SECCHI, 2013).

Vale destacar que na literatura especializada sobre Política Pública, há a distinção entre duas abordagens: a abordagem estatista ou estadocêntrica e a abordagem multicêntrica. O que diferencia as duas é a personalidade jurídica do ator protagonista, que no caso da primeira é o Estado e no da segunda, uma rede de políticas públicas, que atua juntamente com os atores estatais (SECCHI, 2013).

Para Souza (2006), o Estado também pode ser compreendido como um espaço próprio de atuação, embora possua uma autonomia relativa e sofra influências tanto internas quanto externas. A autora enfatiza que "apesar da existência de limitações e constrangimentos, estes não inibem a capacidade das instituições governamentais de governar a sociedade, apesar de tornar a atividade de governar e de formular políticas públicas mais complexas" (SOUZA, 2006, p. 27). Neste sentido, Secchi (2013) aponta que a centralidade atual do Estado se deve ao fato de que este existe, principalmente, para a elaboração de políticas públicas e de que detém o monopólio legítimo do uso da força, além de controlar a maior parte dos recursos nacionais. Assim, as chamadas políticas governamentais são aquelas tipicamente emanadas pelos atores governamentais e constituem o subgrupo mais importantes das políticas públicas (SECCHI, 2013).

Siman (2005) resume os diversos modelos de análise existentes na literatura sobre políticas públicas (o modelo institucional, o modelo de processo, o modelo de grupos, o modelo de elites, o modelo racional, o modelo incremental, a teoria dos jogos e o modelo de

sistema). No modelo institucional, segundo Siman (2005), o destaque é dado ao papel do Estado na produção das políticas públicas e o foco dos estudos é descrever o funcionamento e a organização de instituições governamentais específicas. No modelo de processo, Siman (2005) destaca que a política é entendida como sendo formada por uma série de atividades políticas (identificação dos problemas, formulação de propostas, legitimação, implementação e avaliação), o que não permite ao analista pesquisar o conteúdo da política, mas apenas o seu processo. No modelo da teoria de grupo, a autora destaca que o mais importante para o analista é a interação e a competição entre os grupos. O modelo elitista pressupõe que em toda sociedade exista uma minoria detentora de poder em detrimento de uma maioria desprovida deste (BOBBIO, 1998, p. 385). Assim, a formulação e todas as demais etapas das políticas públicas são de responsabilidade exclusiva desta minoria. No modelo racional, a política existe para o cumprimento eficiente de metas. Assim, Siman (2005, p. 33) ressalta que esse modelo "assume que os resultados serão ótimos se o processo planejado for seguido". No modelo incrementalista, por sua vez, a política pública é entendida como sendo uma extensão das atividades anteriores de um governo, apenas com pequenas mudanças incrementais. Segundo Souza (2006, p. 29), para o incrementalismo "as decisões tomadas no passado constroem decisões futuras e limitam a capacidade dos governos de adotar novas políticas públicas ou de reverter a rota das políticas atuais". No modelo da Teoria dos Jogos, Siman (2005) esclarece que a política é compreendida como sendo uma escolha altamente racional e competitiva. Por fim, no modelo da Teoria dos Sistemas, as políticas públicas são vistas como sendo *outputs* do sistema político (SIMAN, 2005).

Souza (2006), por sua vez, cita o modelo *garbage can*, de Cohen, March e Olsen, onde os problemas encontram as suas próprias soluções à medida que os mesmos surgem; o modelo de coalizão de defesa, que concebe a política pública como um conjunto de subsistemas relativamente estáveis; o modelo coalizão de arenas sociais, onde há uma comunidade de especialistas (*policy community*) que trabalham, por meio de seus recursos, para ver suas demandas políticas atendidas, os chamados empreendedores políticos ou de políticas públicas, constituindo redes sociais com o objetivo de pressionar, construir e reconstruir a realização de ações e estratégias pelo governo; o modelo do "equilíbrio interrompido" (*punctuated equilibrium*), elaborado por Baumgartner e Jones, que possibilita o entendimento de como um sistema político pode agir tanto de forma incremental, quanto produzindo mudanças radicais nos períodos de crises e os modelos influenciados pelo chamado "novo gerencialismo público" e pela política fiscal de restrição de gasto, onde a eficiência, a credibilidade e a

delegação das políticas públicas para instituições politicamente independentes passaram a ser vistos como os principais objetivos de qualquer política pública.

Outra forma de se abordar as políticas públicas é através das tipologias, que, segundo Secchi (2013), ajudam o analista a sintetizar as suas apreciações. Para Secchi (2013, p. 24), uma tipologia consiste em "formas de classificar os conteúdos, os atores, os estilos, as instituições, dentro de um processo de política pública". Neste sentido, a tipologia mais conhecida é a formulada por Theodore J. Lowi, que divide a política pública em quatro tipos (FREY, 2000, p. 223):

1. Políticas distributivas são caracterizadas por um baixo grau de conflito dos processos políticos, visto que políticas de caráter distributivo só parecem distribuir vantagens e não acarretam custos - pelo menos diretamente percebíveis - para outros grupos. Essas "*policy arenas*" são configuradas por consenso e "indiferença amigável" (Windhoff-Héritier, 1987, p. 48). Em geral, essas políticas beneficiam um grande número de destinatários, contudo em escala relativamente pequena; os potenciais opositores costumam ser incluídos na distribuição de serviços e benefícios;
2. Políticas redistributivas, ao contrário das distributivas, são orientadas para o conflito. O objetivo é "o desvio e o deslocamento deliberado de recursos financeiros, direitos ou outros valores entre camadas sociais e grupos da sociedade" (Windhoff-Héritier, 1987, p. 49). O processo político que visa a uma redistribuição costuma ser polarizado e repleto de conflitos;
3. Políticas Regulatórias: são essencialmente ordens e proibições, decretos, resoluções e portarias. Os efeitos referentes aos custos e benefícios não são determináveis de antemão; dependem da configuração concreta das políticas. Custos e benefícios podem ser distribuídos de forma igual e equilibrada entre os grupos e setores da sociedade, do mesmo modo como as políticas também podem atender a interesses particulares restritos. Os processos de conflito, consenso e de coalizão podem se modificar conforme a configuração específica das políticas;
4. Políticas Constitutivas (*constituent policy*) (Lowi, 1972) ou políticas estruturantes - Beck fala de políticas modificadoras de regras (Beck, 1993, p. 17) - determinam as regras do jogo e com isso a estrutura dos processos e conflitos políticos, isto é, as condições gerais sob as quais vêm sendo negociadas as políticas distributivas, redistributivas e regulatórias.

A política do REUNI, por integrar ações do MEC para regulamentar e normatizar a expansão e a reestruturação das universidades federais, a partir do Decreto 6.096/2007, apresenta características mais acentuadas de política regulatória.

Apesar dos aspectos positivos das tipologias, Secchi (2013, p. 32) afirma que as mesmas possuem limitações, pois são reducionistas, uma vez que só consideram fenômenos

qualitativos e "raramente conseguem abranger categorias analíticas mutuamente exclusivas e coletivamente exaustivas". Por outro lado, conforme aponta Secchi (2013), as tipologias são úteis para que o analista possa organizar seu material e ter clareza daquilo que está sendo investigado.

Frey (2000, p. 226) aponta que outro elemento fundamental para a análise de uma política é o chamado Ciclo de Política Pública (CPP), enfatizando que "ao subdividir o agir público em fases parciais do processo político-administrativo de resolução de problemas, o *policy cycle* acaba se revelando um modelo heurístico bastante interessante para a análise da vida de uma política pública". O CPP consiste em "um esquema de visualização que organiza a vida de uma política pública em fases sequenciais e interdependentes" (SECCHI, 2013, p. 43). No entanto, Secchi (2013) adverte que o CPP dificilmente reflete a verdadeira dinâmica de uma política pública, pois as fases não são sequenciais, mas se interpenetram ou as sequências se alternam. O que faz com que o CPP seja útil para a análise de uma política pública é que ela simplifica a complexidade desta de tal modo que os analistas consigam comparar até mesmo casos heterogêneos (SECCHI, 2013).

Outro aspecto relevante no estudo da política pública são os atores e as instituições, que exercem influências sobre os *outcomes* da política. Secchi (2013) alerta para o fato de que cada arena política possui diferentes atores, dependendo do alcance da política pública sobre as suas atividades. Howlett, Hamesh e Perl (2013, p. 59) salientam que:

Muita teorização recente reflete esse entendimento de que os atores quanto as instituições e as ideias que eles sustentam exercem um papel significativo no sentido de influenciar a evolução e os resultados dos processos político-administrativos. Os indivíduos, os grupos e classes engajados no processo político certamente têm seus próprios interesses, mas o modo como os interpretam e perseguem seus interesses e os resultados de seus esforços são modelados pelos fatores institucionais e pelas ideias.

Deste modo, as instituições influenciam as ações dos atores políticos, por meio de suas regras e práticas. Neste sentido, Lotta (2010, p. 73) elenca os principais fatores institucionais que afetam os atores: os arranjos de poder, que "permitem ou restringem o acesso a informações e a recursos", os incentivos, os vetos e os constrangimentos do sistema. No entanto, a autora adverte para o fato de que não somente as instituições afetam as práticas, mas os valores, as crenças e os comportamentos dos atores também impactam nas instituições.

Torna-se, portanto, fundamental olhar não apenas para as instituições, mas também compreender a importância do papel dos atores, de suas crenças e valores na implementação de uma política pública, entendida como um processo de interação (LOTTA, 2010). É isto que permite perceber por que o governo faz ou deixa de fazer algo: deixa de fazer porque alguém perde, ou faz porque alguém ganha.

Para concluir, Souza (2006) sintetiza os principais elementos dos diversos modelos de análise de políticas públicas: a política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz; envolve vários atores e níveis de decisão, sendo materializada através dos governos, não necessariamente se restringe a participantes formais, mas também aos informais; é abrangente, não se limitando apenas a leis e regras; é uma ação intencional, com fins a serem atingidos; é uma política de longo prazo, ainda que tenha impactos no curto prazo; envolve processos subsequentes após sua decisão e proposição, assim, sugere implementação, execução e avaliação.

1.2 Os Ciclos da Política Pública

Para fins analíticos, a *policymaking* pode ser simplificada por meio do modelo do Ciclo da Política Pública (CPP) ou Ciclo Político Administrativo, em que os temas políticos são abordados de forma sequencial, conforme fora mencionada anteriormente. De acordo com Howlett, Hamesh e Perl (2013), a ideia de conceber a política em ciclos foi utilizada primeiramente por Laswell, como parte de sua tentativa de tornar a ciência política multidisciplinar e prescritiva. Para tanto, ele subdividiu as fases em: informação, promoção, prescrição, invocação, aplicação, término e avaliação (HOWLETT, HAMESH e PERL, 2013, p. 13). Os autores mencionam que a teoria de Laswell privilegiou as decisões que eram tomadas no interior do governo, deixando de lado as influências sofridas externamente pelo Estado. Outro aspecto relevante é que a fase de avaliação se daria em momento posterior ao término da política (HOWLETT, HAMESH e PERL, 2013). Apesar de sofrer diversas críticas, este modelo serviu de base para outros desdobramentos.

Em 1965, David Easton propôs uma abordagem que reconhecia a política pública como um sistema de *inputs* e *outputs*. Essa teoria ficou conhecida como abordagem sistêmica, o que corroborou para a análise da política pública em ciclos: absorção (absorção) dos *inputs*, a formulação da política, geração de *outputs* e o *feedback* (RUA, 2009). Rua (2009) chama a atenção para o fato de que, em 1962, Bachrac e Baratz já estabeleciam uma diferença

entre o processo decisório e a fase pré-decisional, alegando que nem todas as demandas entrariam na agenda do governo, mas apenas aquelas que não ameaçassem o poder da elite governante.

Em 1995, Howlett, Hamesh e Perl apresentaram um modelo de CPP constituído dos seguintes estágios, que prevalece até os dias atuais, apenas com pequenas alterações⁴ (HOWLETT, RAMESH e PERL, 2013, p.16):

1. Montagem da Agenda;
2. Formulação da política;
3. Tomada de decisão política;
4. Implementação da política;
5. Avaliação da política.

Para Souza (2006, p. 29) “esta abordagem enfatiza sobretudo a definição de agenda (*agenda setting*) e pergunta por que algumas questões entram na agenda política, enquanto outras são ignoradas”. As respostas dadas à questão de como se define a agenda são: foco no problema, o reconhecimento e a definição dos problemas; foco na política, a construção da consciência coletiva por meio de processo eleitoral, mudanças nos partidos ou mudanças ideológicas e, finalmente, foco nos participantes, que podem ser visíveis (políticos, mídia, partidos, grupos de pressão, etc), que definem a agenda e invisíveis (acadêmicos e burocracia), que definem as alternativas (SOUZA, 2006).

Apesar de o CPP ser uma ferramenta didática para o estudo da política pública, pois a concebe como uma sucessão de estágios, lembramos que a dinâmica de uma política pública não segue, necessariamente, uma ordem linear, sendo complexa e interativa, conforme já mencionamos na seção anterior (HOWLETT, RAMESH e PERL, 2013).

Howlett, Ramesh e Perl (2013, p. 15) apresentam os ciclos e sua relação com a resolução aplicada de problemas no processo de política pública, ou seja, os autores mostram a relação existente entre o CPP e os processos administrativos que são adotados em cada fase do ciclo, conforme ilustrado no Quadro5:

⁴As etapas comuns a todas as análises são: formulação, implementação e avaliação (RUA, 2009)

Quadro5 -Cincos Estágios do CPP e sua relação com a resolução aplicada de problemas

Resolução aplicada de problemas	Estágios no CPP
1. Reconhecimento do problema	1. Montagem da Agenda
2. Proposta de solução	2. Formulação da política
3. Escolha da Solução	3. Tomada da decisão política
4. Efetivação da Solução	4. Implementação da política
5. Monitoração dos Resultados	5. Avaliação da política

Fonte: Howlett, Ramesh e Perl, 2013, p. 15.

De acordo com o Quadro 5, temos que para cada fase do CPP, haverá um correspondente relativo ao tipo de resolução do problema, ou seja, a fase da montagem da agenda corresponde ao momento em que um dado problema chega à atenção do governo; a formulação da política corresponde às propostas de soluções a este problema pelo governo; a tomada de decisão, à escolha de uma determinada solução política para o problema; a implementação, ao que de fato será colocado em prática para o enfrentamento do problema e a avaliação, à monitoração dos resultados das políticas (HOWLETT, RAMESH e PERL, 2013). Secchi (2013) acrescenta ao CPP as fases de identificação do problema, que antecede a fase de montagem da agenda, e a extinção da política pública, após a avaliação da mesma.

Por não ser o objetivo do nosso trabalho aprofundar os estudos das fases do CPP, faremos apenas uma menção do que cada uma delas trata, a fim de situarmos a nossa discussão e, em seguida nos deteremos na fase denominada de "implementação política", foco da nossa pesquisa.

Na fase da identificação do problema, há a percepção de um problema público, a sua delimitação e a avaliação de uma possível solução para este problema. Nesta fase, o problema público passa a fazer parte de uma agenda política (SECCHI, 2013).

Na fase montagem da agenda, a literatura especializada trata de como as decisões são construídas e levadas ao debate público e identificam quais as dinâmicas sociais e processos de disputa são necessários para que um determinado assunto se torne ou não público (LOTTA, 2010).

Nas fases da formulação e tomada da decisão política, há a determinação sobre as diferentes alternativas políticas, a fim de decidir qual será adotada. Assim, os debates em

torno desta fase se concentram em como os governos tomarão as decisões sobre as alternativas que poderão ser colocadas em práticas e quais os modelos que serão utilizados (LOTTA, 2010).

Na fase da implementação, as políticas já formuladas são colocadas em prática pelos atores. Nela, o principal foco está na forma de influência dos atores e os impactos dessa influência na implementação de uma determinada política pública (LOTTA, 2010). A importância de se estudar essa fase, segundo Secchi (2013, p. 56), encontra-se "na possibilidade de visualizar, por meio de esquemas analíticos mais estruturados, os obstáculos e as falhas que costumam acometer essa fase do processo nas diversas áreas das políticas públicas". Segundo Rezende (2002, p. 123), a preocupação de se estudar a fase da implementação reside no fato de entender: "Por que políticas públicas usualmente não conseguem produzir os resultados esperados por seus formuladores?".

Na fase da avaliação, tem-se uma compreensão dos resultados alcançados por uma política pública mediante seus objetivos propostos. Neste sentido, a avaliação de políticas públicas mostra-se uma ferramenta fundamental para o aprendizado político (HOWLETT, RAMESH e PERL, 2013). A política pública deve ser entendida como um processo contínuo de decisões, portanto, avaliar torna-se *sine qua non* para que novas reflexões sejam realizadas acerca de uma política, significando o seu total encerramento, a sua retomada ou o seu descarte.

Apesar da importância da fase de implementação do CPP, a literatura especializada ainda não chegou a um consenso a respeito da definição de implementação. Mazmanian e Sabatier⁵, além de Ripley, definem a implementação como um processo contínuo entre o que é decidido e o que é implementado. Para estes autores, a lei é um dos principais fatores para a implementação, pois é ela que viabilizará o alcance dos resultados almejados (OLIVEIRA, 2012).

Por implementação, Rua (1997, p. 13) enfatiza a sua característica de ação:

⁵ Para Mazmanian e Sabatier (1983) "Implementation is the carrying out of a basic policy decision, usually incorporated in statute but which can also take the form of important executive orders or court decisions. Ideally, that decision identifies the problem(s) to be addressed, stipulates the objective(s) to be pursued, and, in a variety of ways, "structures" the implementation process. The process normally runs through a number of stages beginning with passage of the basic statute, followed by the policy outputs (decisions) of the implementing agencies, the compliance of target groups with those decisions, the actual impacts of agency decisions, and, finally, important revisions (or attempted revisions) in the basic statute". (MAZMANIAN e SABATIER, 1983 *apud* P. DELEON e L. DELEON, 2002, p. 473-474). Para P. deLeon e L. deLeon (2002), esta definição é muito ampla, pois tenta capturar toda a essência da fase de implementação.

A implementação pode ser compreendida como o conjunto de ações realizadas por grupos ou indivíduos de natureza pública ou privada, as quais são direcionadas para a consecução de objetivos estabelecidos mediante decisões anteriores quanto a políticas. Em outras palavras, trata-se das ações para fazer uma política sair do papel e funcionar efetivamente. Este processo precisa ser acompanhado, entre outras coisas, para que seja possível identificar porque muitas coisas dão certo enquanto muitas outras dão errado entre o momento em que uma política é formulada e o seu resultado concreto.

Deste modo, a autora evidencia o papel da implementação enquanto o ato de colocar uma política em prática.

Para Howlett, Ramesh e Perl (2013, p. 179), da mesma forma que para Rua (1997): "o esforço, os conhecimentos e os recursos empregados para traduzir as decisões políticas em ação, compreendem o estágio de implementação do ciclo político", ou seja, a implementação corresponde a fase em que os empenhos dos atores políticos estão concentrados na execução da solução encontrada para um determinado problema público. Destacamos, pois, que todos os envolvidos neste processo, agentes públicos e privados, precisam estar imbuídos do interesse público, o que nem sempre há.

Segundo P. deLeon e L. deLeon (2002), a implementação vem ganhando cada vez mais destaque nas pesquisas sobre políticas públicas, especialmente no que se refere ao estudo de políticas governamentais específicas. Atualmente, os pesquisadores da implementação têm voltado seus interesses para as instituições nas quais as políticas de implementação ocorrem e nas interações que acontecem durante este processo (BRINK & MEIJERINK, 2006). Conforme apontam Carvalho, Barbosa e Boechat (2010), na implementação espera-se que as metas definidas na formulação sejam alcançadas com pleno êxito. Segundo Rezende (2002, p. 123), o estudo da implementação é importante, pois permite que se tenha uma compreensão do motivo pelo qual uma determinada política pode não produzir os resultados esperados por seus formuladores. Nessa fase, conforme destaca Siman (2005, p. 6), a prática implica em um ajuste de ambiguidades e dúvidas que levam os atores "a desenvolver racionalidades distintas que colocam em risco os objetivos da política". A autora adverte que quando o foco da pesquisa é direcionado para esta fase do CPP, pode-se depreender toda a dinâmica que caracteriza uma política pública e ainda acrescenta que a participação dos atores que

implementam as decisões governamentais, portanto, são fundamentais para a produção efetiva da política pública (SIMAN, 2005).

Para P. deLeon e L. deLeon (2002), o pressuposto fundamental na fase da implementação é que os *policymakers* possuam uma única opinião quando se trata da operacionalização da política, pois quando vários jogadores estão envolvidos, a implementação se torna uma batalha para determinar quem está no poder e a sua correta execução. Assim, os autores destacam a importância dos atores envolvidos na fase de implementação.

1.3 Breves considerações sobre a implementação de Políticas Públicas

Conforme fora mencionado anteriormente, quando um determinado problema público entra na agenda política e as alternativas de soluções para este são formuladas, tem-se a escolha de uma das opções e a sua implementação. Segundo Viana (1996, p. 14):

Bardach (1977) ao definir o problema da implementação como o do "dilema" que se estabelece quando é preciso dirigir e controlar uma vasta profusão de programas de numerosas e disparatadas organizações e atores, tendo que atingir objetivos e, ao mesmo tempo, reduzir custos e demoras. Desse modo, as atividades de controle e aprendizado não seriam excludentes ao longo da fase de implementação, devendo estar combinadas.

P. deLeon e L. deLeon (2002) reconhecem que a política de implementação, enquanto campo de estudo, ficou esquecida dos anos 1950, quando H. Laswell sugeriu que a implementação constituiria um dos diversos estágios no processo político, até os anos 1970, momento em que Jeffrey Pressman e Aaron Wildavsky começaram a problematizar o assunto ao estudar os programas federais do governo dos Estados Unidos para moradores desempregados da cidade de Oakland e constataram que tais programas não estavam sendo executados de acordo com as instruções dos *policymakers*, enfatizando, assim, as falhas da implementação e retomando as discussões acerca desta fase da política pública (HOWLETT, RAMESH e PERL, 2013). Para Pressman e Wildavsky:

Implementation literally means carrying out, accomplishing, fulfilling, producing or completing a given task. The founding fathers of implementation, Pressman and Wildavsky (1973) define it in terms of a relationship to policy as laid down in official documents. According to them, policy implementation may be viewed as a process of interaction between the setting of goals and actions geared to achieve them. (PAUDEL, 2009, p. 36).

Para esses autores, portanto, a implementação é compreendida como um processo de interação entre objetivos e as ações requeridas para o seu alcance. A partir desse estudo, diversas outras pesquisas começaram a ser realizadas⁶ e a chegarem à mesma conclusão de Pressman e Wildavsky sobre a existência de ruídos na fase de implementação.

Outro nome significativo dessa geração é o de Eugene Bardach, que deu ênfase aos aspectos conflituosos da implementação. Segundo Winter (2002), Bardach analisou os tipos de jogos que os diferentes atores lançam mão no processo de implementação para atingir seus próprios objetivos. Viana (1996) cita que, para Bardach, o processo de implementação prevê a interação estratégica entre os atores, que defendem os seus próprios interesses, sendo estes compatíveis ou não com a política. Assim, ele entende a implementação como um jogo, onde há um grande número de jogadores interagindo para produzir produtos (VIANA, 1996).

Esta primeira geração de pesquisas sobre a implementação baseava-se em estudos de caso que consideravam uma série de problemas existentes entre a formulação de uma política e a sua execução (P. DELEON E L. DELEON, 2002). Por outro lado, pouco contribuiu para a consolidação de um arcabouço teórico para o estudo da implementação de políticas públicas (P. DELEON E L. DELEON, 2002). Segundo Winter (2002), poucas variáveis centrais, como é o caso da multiplicidade de atores e das decisões-chave e a validade teórica, eram o foco principal da primeira geração.

Na década de 1980, os estudos passaram a se concentrar nos fatores que influenciavam a implementação de uma política pública. A segunda geração, como ficou conhecida, preocupou-se com a construção de um arcabouço teórico para o estudo da implementação capaz de nortear as análises empíricas. Essa geração de pesquisadores se debruçou sobre o debate *top-down x bottom-up*. (HOWLETT, RAMESH e PERL, 2013).

⁶São exemplos, as pesquisas de Van Meter e Van Horn (1975), Bardach (1977), Mazmanian e Sabatier (1980), Hogwood e Gunn (1984), entre outros.

O modelo *top-down*, fortemente influenciado pelo pragmatismo político estadunidense, divide a política pública em etapas distintas: a formulação, a implementação e a avaliação (PASSONE, 2013). Passone (2013, p. 599) aponta que "no corpo do sistema político-administrativo, o modelo 'de cima para baixo' implica a existência de um momento anterior à ação que abarca o processo de formulação e tomada de decisão pela autoridade legislativa central". Nesse modelo, a autoridade e a hierarquia são palavras fundamentais.

O modelo *top-down* é caracterizado pela separação entre os tomadores de decisão, que estão no topo, e os implementadores, que devem executar política como ela foi originalmente formulada. Dessa forma, aponta Passone (2013, p. 599):

Essa abordagem retrata a implementação de políticas, tradicionalmente entendida como nexos entre a política pública e as teorias organizacionais, que se fundamenta em duas suposições básicas: (1) os implementadores fazem ou deveriam fazer (implementar) de acordo com o que determina a política; (2) os implementadores são ou deveriam ser racionais, no sentido que a organização e as ações devem atender e ser orientadas por objetivos e metas bem definidos.

Neste modelo, a implementação se inicia com uma decisão “de cima” que deve ser implementada tal e qual como formulada, sem contar com qualquer influência que os implementadores possam eventualmente ter sobre a política (PÜLZL E TREIB, 2007).

D'Ascenzi e Lima (2013) apontam que no modelo *top-down*, a fase de formulação corresponderia à elaboração da política propriamente dita e a implementação estaria relacionada às atividades técnico-administrativas responsáveis por executar o que fora planejado. Para os autores,

Prevalece o pressuposto da teoria organizacional de que o processo de implementação é ordenado hierarquicamente. Quanto mais perto da fonte da *policy*, maior é a autoridade, a influência e a capacidade de resolver problemas. Fica clara a distinção entre decisão e sua operacionalização, que possuem arenas e atores distintos (D'ASCENZI e LIMA, 2013, p. 4).

Assim, para os autores, a principal atividade a ser considerada por esse modelo é a formulação. A administração, por conseguinte, é entendida como sendo organizada

hierarquicamente a fim de que se cumpram as determinações geradas na fase da formulação. Dessa forma, todas as instruções advindas do topo da hierarquia devem ser as mais precisas possíveis, evitando, assim, quaisquer entraves que possam surgir durante a implementação, pois, segundo Lima e D'Ascenzi (2013), a *performance* dos implementadores não pode comprometer os objetivos da política, o que implicaria diretamente na discricionariedade dos implementadores, uma vez que limitaria a ação dos mesmos. No modelo *top-down*, portanto, toda e qualquer interferência no processo de comunicação entre os atores políticos afeta diretamente na implementação, o que pode ocasionar no seu fracasso, medido em termos de alcance ou não dos objetivos propostos na formulação da política (LIMA E D'ASCENZI, 2013).

Por outro lado, o modelo *bottom-up* caracteriza-se por uma maior liberdade na organização e modelagem da implementação de uma política pública, pois, para esse modelo, os problemas que surgem durante a fase da implementação não podem ser totalmente antevistos na formulação, uma vez que algumas decisões importantes só podem ser tomadas quando todos os fatores concretos estiverem acessíveis aos implementadores (OLIVEIRA, 2012; PASSONE, 2013). Assim, "a abordagem denominada *bottom-up* enfatiza as ações locais de grupos e indivíduos como respostas a problemas ou questões vivenciadas no cotidiano institucional" (PASSONE, 2013, p. 601). As análises são centradas, portanto, nos atores implementadores, visto que consideram o processo de implementação como sendo descentralizado e disperso (LIMA e D'ASCENZI, 2013). Logo, apontam Lima e D'Ascenzi (2013), na implementação, os atores envolvidos estão em constante negociação. Nesse caso, o poder não é exclusivamente hierárquico, portanto "a habilidade de resolver problemas em sistemas complexos não depende do controle hierárquico, mas da maximização da discricionariedade no ponto onde o problema é mais imediato" (LIMA e D'ASCENZI, 2013, p. 7). Nessa perspectiva, a política é entendida como uma fusão dos estágios de formulação, implementação e avaliação/reformulação (LIMA e D'ASCENZI, 2013).

Desta segunda geração, destaca-se o nome de Lipsky, que desenvolveu a teoria conhecida como "Burocratas do Nível de Rua" (*Street-Level Bureaucracy*), que diz respeito aos servidores públicos que interagem diretamente com os cidadãos. Para Lipsky, eles são considerados os verdadeiros implementadores de políticas públicas devido a sua discricionariedade e autonomia, mesmo diante da máquina burocrática (WINTER, 2002).

Pülzl e Treib (2007) apresentam um Quadro em que resumem as principais características dos modelos *top-down* e *bottom-up*, reproduzido a seguir:

Quadro 6 - Principais características dos modelos *top-down* e *bottom-up*

	<i>Top-down</i>	<i>Bottom-up</i>
Estratégia de pesquisa	Das decisões políticas para a execução administrativa	Dos burocratas individuais para as redes administrativas
Objetivo da análise	Fazer previsões/recomendações políticas	Descrever/explicar a implementação
Modelo de processo político	Fases em um ciclo	Fusão de estágios
Característica do processo de implementação	Direção hierárquica	Resolução de problemas descentralizada
Modelo de democracia subjacente	Elitista	Participativa

Fonte: Pülzl e Treib (2007, p. 94)

No Quadro 6, temos que, para Pülzl e Treib (2007), o que difere as duas teorias é o nível de discricionariedade dos implementadores. Para os autores, no modelo *top-down*, os implementadores não possuem nenhuma ou quase nenhuma discricionariedade, enquanto que no modelo *bottom-up*, os implementadores têm total liberdade para implementar a política, sendo os burocratas variáveis fundamentais para o fracasso ou sucesso da política.

No final da década de 1980 e início da década de 1990, os pesquisadores observaram que tanto o modelo *top-down* quanto o modelo *bottom-up* diferenciavam-se entre si apenas na forma de olhar para o mesmo fenômeno (P. deLeon e L. deLeon, 2002). Assim, surge a terceira geração de estudiosos da implementação de política pública, que procurava explicar o porquê da mudança do comportamento das políticas públicas e dos governos através dos tempos, na tentativa de prever o tipo de implementação que seria colocada em prática no futuro (P. deLeon e L. deLeon, 2002). Logo, conforme apontam P. deLeon e L. deLeon (2002), não haveria uma única estratégia de implementação que seja considerada a melhor, pois a estratégia mais apropriada dependeria muito mais do contexto no qual a política está inserida do que da própria estratégia adotada.

Matland (1995 *apud* OLIVEIRA, 2012), elenca algumas críticas a estes dois modelos:

Primeiro, os teóricos da vertente “top-down” consideram o texto da formulação da política como ponto de partida da política, sem considerar o seu contexto e a sua história. Segundo, a implementação é vista como um processo puramente administrativo, ignorando os aspectos políticos. E terceiro, eles consideram os formuladores das políticas como atores centrais, ignorando outros atores importantes. Para o modelo “bottom-up”, Matland (1995) identifica duas críticas. Primeiro, os teóricos do modelo “bottom-up” enfatizam em demasia a autonomia local, ignorando os formuladores como atores importantes na definição dos objetivos da política e das estratégias dos implementadores. E segundo, em um sistema democrático, o controle sobre a política pública é responsabilidade daqueles que foram eleitos pelo povo e não pela burocracia. (OLIVEIRA, 2012, p. 96).

De acordo com Winter (2002), o modelo *top-down*, baseado na administração pública tradicional, revela-se pertinente nos casos em que a política é clara e há pouco conflito. Por outro lado, para o autor, o modelo *bottom-up* é útil quando a política é ambígua e há pouco conflito. Quando há conflito e ambiguidade, ambos os modelos são considerados pertinentes, conforme cita o autor. No entanto, acreditamos que, nesse caso, o modelo *bottom-up* seria mais adequado para lidar com conflitos muito intensos, já que o contato com os que vão sofrer os efeitos da política poderiam reduzir o conflito ou mesmo eliminá-lo.

Em resumo, para os teóricos do modelo *top-down*, para que a implementação de uma política pública seja bem sucedida, "as diretrizes definidas no processo de elaboração da política pública devem ser implementadas da forma em que foram concebidas inicialmente" (OLIVEIRA, 2012, p. 100). Por outro lado, para os teóricos do modelo *bottom-up* “o sucesso no processo de implementação depende de que as unidades periféricas, ou seja, as unidades responsáveis pela implementação do programa, as localidades de implementação e o público alvo (os beneficiários da política) concordem com o que fora estabelecido na etapa de formulação" (OLIVEIRA, 2012, p. 106). Assim, o sucesso de uma política no modelo *top-down* estaria em minimizar as distorções de comunicação entre a autoridade central e os seus subordinados, enquanto que no modelo *bottom-up*, esta figura de autoridade central desaparece e é a *vox populi* quem decide o que e como fazer (P. DE LEON E L. DELEON, 2002).

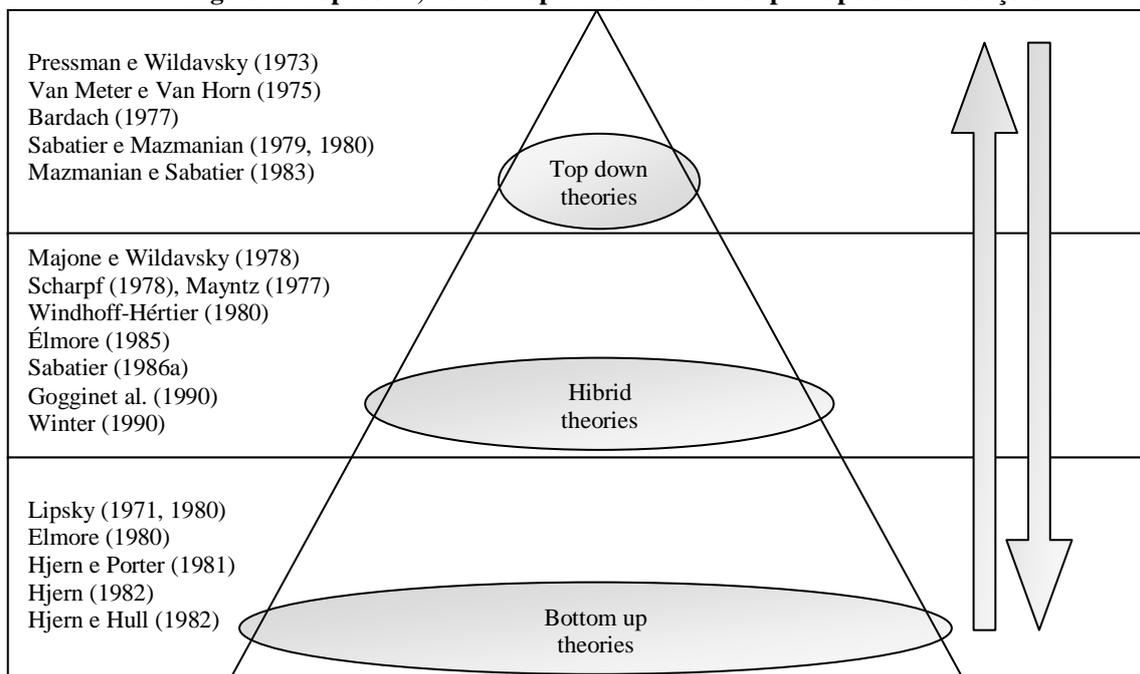
A terceira geração tenta superar as lacunas entre a primeira e a segunda gerações, mediante a incorporação de conceitos e hipóteses de ambas, daí porque é chamada de Modelo Híbrido. Dessa geração, podemos citar os nomes de Elmore e Sabatier.

De acordo com Viana (1996), na abordagem de Elmore, a fase de implementação se divide em: *forward mapping* e *backward mapping*. Na abordagem *forward*, os formuladores estão em destaque, pois são eles que controlam e influenciam a implementação, que se encontra no topo da pirâmide. Por outro lado, a abordagem *backward* pressupõe que os formuladores não detêm o controle da fase de implementação, assim “a implementação não se define no topo da pirâmide da administração, mas no ponto em que ações administrativas interceptam escolhas privadas” (VIANA, 1996, p. 25). Nestas abordagens, o fundamental é a capacidade de convencimento dos implementadores sobre os demais atores envolvidos na política, assim, a barganha é considerada fator *sine qua non* para a implementação de uma política pública.

Sabatier, juntamente com Mazmanian, elaborou uma nova teoria para o processo de implementação. O principal argumento dos autores, segundo Pülzl e Treib (2007), é o de que não distinguir o processo de formulação do de implementação poderia desqualificar as pesquisas sobre o processo de avaliação da política pública. Essa teoria é chamada de Modelo de Coalizão de Defesa (*Advocacy Coalition Framework*), que entende a política pública como um conjunto de subsistemas relativamente estáveis. Portanto, "cada subsistema que integra uma política pública é composto por um número de coalizões de defesa que se distinguem pelos seus valores, crenças e ideias e pelos recursos de que dispõem" (SOUZA, 2006, p. 31). Assim, a coalizão, que para se manter unida compartilha o mesmo conjunto de valores e crenças, tem como meta mudar regras e políticas do governo. Pülzl e Treib (2007, p. 95) advertem que "o modelo de coalizão de defesa rejeitou a 'etapa heurística' do processo político e que visou explicar empiricamente a mudança política como um todo". Assim, os autores advertem que essa teoria possui algumas semelhanças com o modelo *bottom-up*, pois, em ambos os modelos, a análise tem início a partir de um problema político, para, então, reconstruir as estratégias utilizadas pelos principais atores envolvidos com a política para solucionar esse problema. Como principal contribuição do Modelo de Coalizão de Defesa, Pülzl e Treib (2007) destacam que o mesmo ressalta às condições sociais e econômicas externas que podem impactar a política pública. Por outro lado, os autores alertam que este modelo negligencia as condições históricas e sociais nos quais as mudanças ocorrem.

Pülzl e Treib (2007, p. 91) mostram na Figura 1, uma síntese com os principais teóricos dos modelos de implementação:

Figura 1 -Top-down, Bottom-up e Teoria Híbrida: principais contribuições



Fonte: Pülzl e Treib (2007, p. 91).

Conforme ilustrado na Figura 1, resumidamente, a literatura reconhece que os estudos da implementação evoluíram de três gerações (PÜLZL e TREIB, 2007, p. 91):

1. *Top-down*– o principal foco estava na capacidade dos tomadores de produzir objetivos políticos precisos e no controle da fase de implementação;
2. *Bottom-up* – veem os burocratas locais como os principais atores na execução das políticas e entendem a implementação como processos de negociação dentro das redes de implementadores;
3. *Modelo Híbrido* – tentam superar a divisão entre as duas abordagens, incorporando elementos da teoria *top-down*, da teoria *bottom-up* e de outros modelos teóricos.

O desempenho de uma política pública também pode variar de acordo com as limitações organizacionais. Além de recursos financeiros e materiais insuficientes, a *performance* pode ser comprometida pela capacidade do corpo técnico disponível para a sua execução, bem como pelos estímulos, as prioridades e as atitudes da equipe burocrática (OLIVEIRA, 2012). Por conseguinte, os atores políticos devem ser especializados, a fim de

viabilizar a implementação de uma política pública. São eles que colocarão em prática a(s) ação(ões) escolhida(s) pelo governo, valendo-se dos instrumentos da política pública, que irão transformar as intenções em ações política (SECCHI, 2013).

Paudel (2009, p. 47-49) aponta algumas limitações da análise da implementação de uma política pública. O autor elenca oito fatores que podem prejudicar a análise do processo. O primeiro, diz respeito à definição de implementação, que é usada tanto para caracterizar o processo de implementação, quanto o *output/outcome* da política. Para ele, o *output/outcome* da política estaria mais relacionado à medição da *performance* política. O segundo, é a própria discussão entre os modelos *top-down x bottom-up*. Segundo o autor, não há uma clara distinção se esses modelos seriam prescritivos, descritivos ou normativos. O terceiro problema é o pluralismo teórico nas pesquisas de implementação. O quarto problema, que está diretamente relacionado ao terceiro, diz respeito aos aspectos metodológicos das pesquisas de implementação, que são muito variadas. O quinto, refere-se às pesquisas de implementação, que ainda são consideradas pouco consistentes. O sexto, refere-se aos estudos sobre implementação, que se concentram, mormente, nas análises estadunidenses. Assim, essa perspectiva mostraria uma visão deturpada de que a democracia liberal se encaixaria em todas as condições e de que as noções materialistas das necessidades humanas são os fatores mais importantes a serem enfatizados em qualquer análise. No sétimo fator, o autor cita que a política de implementação em países em desenvolvimento é semelhante a dos países desenvolvidos. No entanto, os efeitos da pobreza, das incertezas políticas, da participação da população, o caráter singular dos países em desenvolvimento e, sobretudo, a fragilidade das instituições, em especial aquelas encarregadas de acompanhar e fiscalizar a implementação de política públicas, não pode ser ignorados no processo de implementação de uma política. No oitavo, e último fator, o autor ressalta que não há muitas instituições e associações autônomas, como os *think tanks*, por exemplo, em funcionamento nos países em desenvolvimento (PAUDEL, 2009).

Para Viana (1996, p. 14), o desempenho de uma política pública depende "das características das agências implementadoras, das condições políticas, econômicas e sociais e da forma de execução de atividades" Dessa forma, a capacidade dos implementadores em pôr uma determinada política pública em prática vai depender, sobretudo, da compreensão da política, da aceitação ou não a esta política e da intensidade dessa resposta, uma vez que a política sempre compreende uma ação intencional (VIANA, 1996).

Segundo Viana (1996, p. 22), para Ham e Hill a implementação "revela uma estrutura complexa de interação: o público interfere porque a ação governamental é desenhada para influenciar o meio não-governamental, e os implementadores têm dificuldades inerentes de controle". Ou seja, a implementação corresponde ao processo em que há constante interação entre os atores políticos, sejam eles governamentais ou não-governamentais. Nesta fase, não é possível ter total controle dos implementadores, uma vez que as ideias e os valores individuais constituem fatores fundamentais para a análise.

Tendo em vista as diversas definições sobre a fase de implementação, este trabalho se apoiará na definição de Lotta (2010, p. 47) que destaca o papel da interação entre os diversos atores políticos no "interior dos ambientes institucionais e relacionais presentes na comunidade política". Como consequência, as dinâmicas do processo político são decorrência dos "constrangimentos das instituições e das relações pessoais e institucionais" dos atores envolvidos na fase de implementação.

Os atores de políticas públicas podem ser indivíduos ou grupos, sejam eles formais ou informais, e que possuem a capacidade de interferir na formulação e a implementação de tais políticas. Por outro lado, a capacidade da ação desses atores dependerá, especialmente, dos recursos de poder que estes possuam. Carvalho (2011, p. 18-19), cita que os principais recursos de poder são: o institucional, que se refere às atribuições dos atores e seus direitos formais; o tecnológico, que advém do domínio de um conhecimento específico que o destaca dos demais atores; o recurso gerencial, que decorre da sua capacidade gerencial para viabilizar alternativas; o financeiro, que provém da capacidade do indivíduo de gerar ou de controlar recursos financeiros e o político-ideológico, que permite ao ator mobilizar as opiniões, sejam elas particulares ou públicas. A autora acrescenta que nenhum ator age isoladamente para impor sua alternativa valendo-se apenas de seus recursos de poder. Logo, "para um processo de mudança ou uma alternativa de política, outros interesses devem ser agregados, tendo em vista que os recursos são em geral escassos e diversamente distribuídos entre os atores em cada situação considerada" (CARVALHO, 2011, p. 17).

Os atores políticos se unem, principalmente, devido às suas preferências e expectativas em torno dos resultados esperados, constituindo-se em verdadeiras Redes de Políticas, onde os atores criam vínculos entre si. Esta multiplicidade de atores podem influenciar a trajetória escolhida e o tipo de política a ser implementada. Assim, segundo Romano (1999, p. 110): "a existência de uma rede de política pública tem influência sobre os resultados políticos, mesmo

que seja claro que não os determina", sendo, portanto, fundamental para o processo político, pois, de acordo com Rezende (2002), Siman (2005) e Lotta (2010), os atores não são neutros nem passivos, influenciando tanto na formulação quanto na implementação da política pública.

CAPÍTULO II

DEMOCRATIZAÇÃO E EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR DURANTE OS GOVERNOS FHC (1994-2002) E LULA (2003-2010)

O presente capítulo teve como objetivo analisar as políticas públicas para a educação superior durante os governos FHC (1994-2002) e Lula (2003-2010) para compreender de que modo elas impactaram nos processos de expansão e democratização desse nível de ensino e que, posteriormente, culminaram no Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI). Nele, apontamos a lógica empresarial que passou a ser referência para o mundo público, como também o processo de mercantilização crescente que ocorreu no campo educacional, tanto pela diversificação das fontes de financiamento, quanto pela redução dos gastos na educação pública.

No governo FHC, as reformas educacionais tiveram a finalidade de estabelecer uma nova concepção de educação alicerçada nos princípios de gestão eficiente, orientada por resultados e racionalização dos recursos, onde a educação era tratada como um serviço, representando o fortalecimento e a expansão das Instituições de Ensino Superior privadas em detrimento das públicas (ARAÚJO, 2011).

De acordo com Rosa (2013), o governo Lula, por sua vez, defendeu em sua proposta de governo a redução das desigualdades como sendo de extrema importância para o desenvolvimento do país. Pereira e da Silva (2010) destacam que as políticas públicas educacionais eram, portanto, as estratégias mais marcantes do governo Lula para a diminuição das desigualdades. Para esses autores, houve uma mudança no direcionamento das políticas responsáveis pelo acesso à educação superior no governo Lula. Tais políticas, afirmam os autores, eram voltadas para garantir a democratização ao acesso e permanência no ensino superior, preferencialmente com a expansão das IES públicas (PEREIRA E DA SILVA, 2010).

No entanto, para Leher (2004, 2007 e 2010) e Otranto (2006), não haveria, de fato, uma ruptura completa entre os governos FHC e Lula, pois a Reforma para a Educação Superior proposta pelo governo petista não passaria de "princípios e diretrizes", usando as palavras de Leher (2004), continuando a obedecer aos princípios neoliberais presentes no

Governo FHC. Para esses autores, "o governo de Lula da Silva, por estar envolto por uma aura de esquerda, pode dar nova forma à agenda neoliberal, tornando-a mais opaca e difícil de ser analisada e combatida" (LEHER, 2004, p. 3) e advertem que é necessário resgatar determinadas políticas educacionais do governo FHC, a fim de que se possa melhor compreender o contexto em que as políticas do governo Lula foram tecidas (LEHER, 2004).

Rocha (2004) cita que por meio de um mapeamento histórico das políticas públicas já existentes e implementadas das instituições a elas relacionadas, pode-se compreender a dependência de trajetória na implementação de uma política pública. Carvalho complementa (2011, p. 11):

Os argumentos da dependência da trajetória percorrida e do peso das políticas herdadas são fatores explicativos poderosos para a compreensão da inércia institucional, todavia, é na análise do dinamismo que reside a flexibilidade da vertente histórica, na medida em que são incorporados dois elementos chave: o conflito e a escolha. Se, por um lado, as instituições são produto do conflito político e das escolhas, por outro, estas modelam e restringem as estratégias políticas. Ainda que o comportamento político seja uma variável independente, em situações de mudanças conjunturais, este é influenciado por instituições e políticas anteriores.

Dessa maneira, entendemos a importância de se traçar um panorama histórico sobre os princípios e bases que culminaram no programa REUNI pelo governo federal no ano de 2007. Para tal, foram discutidas as principais políticas públicas para a educação superior implantadas no Brasil no período de 1995a 2007, em prol da expansão da educação e que tem no REUNI a sua maior expressão, considerando que o Programa resultou na implantação de 14 novas universidades federais, 126 novos *campi* universitários e a duplicação das vagas ofertadas pelas Universidades Federais (BRASIL, 2010).

2.1 Políticas públicas para o Ensino Superior no governo FHC (1994-2002)

Em 1994, o Banco Mundial (BIRD) lançou o documento intitulado "*Higher Education: the lessons of experience*". Neste documento, o BIRD entende a educação superior como sendo uma política pública estratégica para qualquer país. Apesar disso, o BIRD apontou que a educação superior estava enfrentando uma séria crise mundial. Para superá-la, este documento recomendava que a educação superior pudesse suprir as necessidades do mercado de trabalho para o crescimento da economia. Para tal, o BIRD indicava os caminhos para a reforma do ensino superior: incentivar a diversificação de instituições, incluindo as instituições privadas; fornecer incentivos para as instituições públicas para diversificar as suas

fontes de financiamento; redefinir o papel do governo na educação superior e desenvolver políticas que priorizem a qualidade e a igualdade (BIRD, 1994, p.4).

Para o BIRD, o uso ineficiente dos recursos por estudantes nos países em desenvolvimento se agrava de forma acentuada, sobretudo pelos baixos índices de estudantes x professores e pelas altas taxas de evasão e repetência, além da subutilização das suas instalações físicas. No entanto, recomendava veementemente que houvesse um aumento no número de matrículas no ensino superior, sem que isso significasse aumento de gastos. Para tanto, os governos deveriam investir em instituições como escolas politécnicas e educação à distância, além das instituições privadas, que proporcionam o ingresso das classes mais pobres a baixos custos para o Estado. Outras formas de diminuir os gastos seriam a cobrança de mensalidades e taxas, doações e prestação de serviços gratuitos pelos alunos, além da eliminação de gastos considerados extras, como moradia e alimentação estudantil. A prestação de serviços por parte de parcerias entre instituições públicas e privadas também seriam formas de captação de recursos (BIRD, 1994). O papel dos governos para garantir a qualidade e eficiência das instituições de ensino superior seria de fiscalizar e regular as IES, incentivando a sua autonomia (BIRD, 1994).

Em resumo, as orientações gerais do BIRD para a educação superior estão sobremaneira carregadas do ideário neoliberal, conferindo a essa um caráter utilitarista, onde a educação superior deva ser mais diversificada e flexível para que haja uma expansão com contenção dos gastos públicos (DOURADO, 2002).

Ferreira (2012) afirma que a reforma da educação superior na década de 1990 orientou-se por um delineamento mais pragmático e que se caracterizou por alterações em sua concepção e organização, por meio de mudanças na legislação educacional, que privilegiaram a expansão da educação superior pela via privada. Neste contexto, o governo presidencial de dois mandatos de FHC, sendo o primeiro de 1994 a 1998 e o segundo de 1999 a 2002, foi marcado pela efetiva implantação da política neoliberal na educação. Esta seção apresenta, de forma sucinta, algumas dessas medidas adotadas pelo governo FHC, em especial as políticas que estão diretamente relacionadas com o processo de expansão e democratização do acesso ao ensino superior.

A partir de 1995, as diretrizes da Reforma do Estado subsidiaram a Reforma da Educação Superior, tendo como parâmetros o que o preconizava o BIRD⁷. Destarte, o governo deveria investir mais na educação básica do que na educação superior, redirecionando os seus recursos da última para a primeira. Houve, assim, um incentivo na expansão da educação superior via IES privadas. Cunha (2003, p. 39) enfatiza o destaque dado pelo governo à proposta que indicava a necessidade de se estabelecer parcerias entre o público e o privado, "entre universidade e indústria, tanto na gestão quanto no financiamento do sistema brasileiro de desenvolvimento científico e tecnológico". Neste sentido, Ferreira (2012, p. 461) aponta que:

No governo de FHC, as diretrizes políticas passaram pela tentativa da caracterização da educação superior como um serviço público não estatal; da diminuição significativa do financiamento estatal na manutenção das universidades federais; da mudança do papel do Estado, de financiador para regulador; da privatização; do incentivo de fontes alternativas de financiamento; das parcerias público-privadas; da diferenciação e competitividade entre instituições; da expansão de baixo custo; do ensino a distância; dos sistemas de avaliação; da formação para atender ao mercado de trabalho. Nessa perspectiva, as universidades passaram a ser vistas a partir de uma visão mais pragmática e utilitária dos seus serviços, seja na formação profissional, seja na produção da ciência e da tecnologia, modificando expressivamente os referenciais da sua finalidade e relevância social.

Ao analisarmos os dados do INEP sobre o ensino superior brasileiro no período de 1994 a 2002, podemos constatar que há uma predominância do setor privado, tanto em relação ao número de instituições, como de alunos atendidos e cursos de graduação. Em 1994, havia um total de 854 IES no Brasil, das quais 218 eram instituições públicas (federal, municipal e estadual) e 633 eram instituições privadas. Já em 2002, por sua vez, havia um total de 1.637 IES, das quais 195 eram instituições públicas (federal, municipal e estadual) e 1.442 eram instituições privadas. Um crescimento de 92,36% nas IES brasileiras durante o mandato de FHC, mas com uma diminuição percentual de 10,5% nas IES públicas e um aumento de 127,80% no percentual de IES privadas, por outro lado (MEC/INEP, 2002).

Quanto às matrículas, em 1994, foi registrado um total de 1.661.034 matrículas na graduação presencial em todo o país, sendo 690.450 em IES públicas e 970.584 em IES

⁷Ver Apêndice D, com as principais ações do Governo FHC para a Educação Superior.

privadas. Já no ano de 2002, foram registradas 1.051.655 matrículas nas IES públicas e 2.428.258 nas IES privadas, do total de 3.479.913 matrículas em todo o país, ou seja, 1.376.603 matrículas a mais nas IES privadas em relação às IES públicas (MEC/INEP, 2002). Outro dado é o número de matrículas nas IES por região, em 1994, do total das 1.661.034 matrículas, aproximadamente 916.131 estavam localizadas na região sudeste, enquanto que nas demais regiões havia um total de 744.903 matrículas, o que corresponde a uma concentração de 55% das IES na região sudeste do país, fato este que se manteve discrepante também no ano de 2002, com 3.479.913 matrículas em todo o país, sendo 1.746.277 na região sudeste e apenas 1.733.636 nas demais regiões. Uma concentração de 50% das IES no sudeste naquele ano (MEC/INEP, 2002).

Corbucci (2004) ainda expõe que este crescimento da participação do setor privado no financiamento da educação superior pode ser interpretado como uma suposta “ausência do Estado”, pois este passou, cada vez mais, a reduzir os seus gastos e investimentos na expansão e também no cuidado com os padrões de qualidade e excelência das IES públicas.

Ferreira (2012, p. 459) alerta que "nesse cenário, desenhou-se um novo projeto pedagógico para a educação superior brasileira, consonante com as novas demandas do capital internacional e com as recomendações de organismos multilaterais". A proposta inicial da reforma era transformar as IES públicas em Organizações Sociais (OS), que gozariam de maior autonomia e flexibilidade organizacional, cujo "instrumento jurídico para oferta e financiamento dos serviços oferecidos ao público seria o contrato de gestão, que permite o estabelecimento de metas qualitativas e quantitativas a serem alcançadas" (ARAÚJO, 2011, p. 47). O contrato de gestão era a principal medida para pactuação de compromissos entre as OS e o governo federal e sua finalidade era a redução de custos na prestação de serviços, por meio da racionalidade e flexibilidade do serviço público a fim de alcançar os resultados pactuados (ARAÚJO, 2011). Araújo (2011) ainda afirma que as OS eram amparadas juridicamente pela Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, marco jurídico-institucional da Reforma Administrativa do Estado, pela Emenda Constitucional 19, e pela Lei 9.637/1998, que trata das OS. Esta medida, no entanto, não foi formalizada pelo governo, que recebeu diversas críticas dos movimentos sindicais ligados à educação.

Neste contexto, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB 9394/96 e o Plano Nacional da Educação – PNE 2001-2010 foram apresentados como a *panacéia* para os problemas educacionais do Brasil pelo então presidente FHC. Começam, então, as discussões

em torno da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB, Lei nº 9.394/96), considerada a lei maior da educação e que estabelece um marco para o início da reforma da educação, em destaque para a reestruturação da educação superior no País. Esta lei define e regulariza o sistema educacional brasileiro de acordo com o princípio presente na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que esclarece que a educação é um direito de todo e qualquer cidadão. Dentre as diversas alterações adotadas a partir da LDB, merece destaque o papel relevante do Estado no controle e na gestão das políticas educacionais.

Especificamente para o ensino superior, a Lei estabeleceu a flexibilização por meio da diversificação institucional e da expansão, ainda que pela via do setor privado. A LDB sofreu diversas modificações, através de decretos, leis, dentre outros instrumentos normativos, ao longo dos anos para se adequar ao modelo proposto pelos organismos internacionais, seguindo a concepção neoliberal da educação. Após a promulgação da LDB, houve a expansão pela via do setor privado, reduzindo a presença do Estado, objetivando a expansão com contenção dos gastos públicos. Assim, fortaleceu-se o discurso da flexibilização na oferta do ensino superior, pautada na prerrogativa da ineficiência e ineficácia dos serviços públicos.

Nas IES públicas, a mercantilização da educação se dá por meio de duas estratégias: a diversificação das fontes de financiamento e a redução dos gastos públicos. Corroborando com essa visão, o governo federal promulgou, no ano de 2001, o Plano Nacional de Educação (PNE). O PNE 2001 atendeu a importantes pactos firmados internacionalmente pelo Governo Federal na Conferência Nacional de Educação para Todos (1990), na Conferência de Dacar (2000) e na Reunião de Ministros da Educação da América Latina e do Caribe (2001), e almeja abordar as dimensões dos problemas sociais, culturais e educacionais brasileiro, com a finalidade de tornar o país mais democrático e igualitário. A principal meta do PNE 2001-2010 era garantir que até o ano de 2011 todas as pessoas tivessem assegurados o acesso e permanência na educação pública e de qualidade. Ao mesmo tempo em que no PNE o governo tinha ciência da necessidade da expansão do ensino superior, porém com “racionalização dos gastos e diversificação do sistema” (PNE, 2001), reconhecia e incentivava a contribuição das instituições privadas.

Além da LDB e do PNE, Ferreira (2012) aponta que outras medidas foram tomadas no governo FHC para reestruturar a educação superior e as universidades federais. Dentre elas, a autora destaca: a) Lei nº 10.260, de 7 de dezembro de 2001, que dispôs sobre o Fundo de Financiamento do Estudante do Ensino Superior (FIES) e que possibilitou, indiretamente, a

alocação de verbas públicas para as instituições privadas, com avaliação considerada positiva, assegurando o preenchimento de parte das vagas do setor privado; b) Lei nº 10.168, de 29 de dezembro de 2000, que estabeleceu o Programa de Estímulo à Interação Universidade-Empresa para o Apoio à Inovação a partir de parcerias entre universidades, centros de pesquisa e o setor privado. (FERREIRA, 2012, p. 460) ⁸.

Com a extinção do Conselho Federal de Educação no governo Itamar Franco e a criação do Conselho Nacional de Educação, com funções consultiva e de assessoramento ao MEC, conferindo a este maior autonomia para conduzir o processo de expansão do ensino superior, em especial no que se refere ao ensino de graduação, houve a ampliação da oferta desta modalidade de ensino. Para tanto, as vagas deveriam ser ampliadas no setor público sem que isso significasse o aumento dos gastos e investimentos do governo nesse setor. O que ocorreu, então, foi uma maior facilitação para a abertura de cursos por parte do setor privado (CORBUCCI, 2004).

No entanto, Corbucci (2004, p. 684) ressalta que “a ampliação da oferta de vagas *per se* não constitui condição suficiente para assegurar a democratização do acesso à formação em nível superior”. Era preciso garantir que esses alunos tivessem acesso a essa modalidade de ensino e que pudessem se manter nela. Assim, segundo Lázaro (2012, p. 3):

A presença majoritária do setor privado na educação superior tem grandes implicações tanto para a articulação desse nível de ensino com a agenda nacional quanto para o atendimento da população jovem, cujo acesso fica submetido, em grande parte, às condições financeiras a que a grande maioria de nossos jovens não atende.

Apesar do crescimento vertiginoso no número de matrículas nos cursos de graduação nas IES privadas, a taxa de ocupação dessas vagas não acompanhou esse aumento. Em 1995, a taxa de ocupação era de aproximadamente 81%. Já em 2002, essa taxa caiu para 62% (MEC/INEP, 2002). Logo, além de garantir a permanência do aluno na IES, era preciso garantir o preenchimento das vagas ociosas nas IES privadas. No intuito de preencher essas vagas que não haviam sido ocupadas, o governo federal instituiu, em 1999, o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES).

⁸Ver anexos do capítulo II, com a descrição das principais políticas para a educação superior no governo FHC.

Em resumo, a política do governo FHC para as IES públicas era voltada para a otimização dos recursos e a melhor utilização da capacidade ociosa, a fim de viabilizar a oferta de cursos noturnos, bem como o aumento nas matrículas, considerando-se apenas as despesas já existentes. O governo FHC privilegiou o incremento dos sistemas de avaliação de desempenho das universidades e a sua efetiva autonomia (CUNHA, 2003).

Em 2003, o BIRD lança o documento *"Constructing Knowledge Societies: New Challenges for Tertiary Education"*, em que mais uma vez reforça a importância da educação superior. Segundo o próprio BIRD, esse documento expandiu o que preconizava o documento de 1994, enfatizando as novas tendências para a educação superior: o papel emergente do conhecimento como um dos principais motores do desenvolvimento econômico; o surgimento de novas instituições de ensino superior em um ambiente de "educação sem fronteiras"; a revolução da informação e da comunicação; o aumento das forças de mercado na educação superior e o surgimento de um mercado global para o capital humano avançado; o aumento das demandas de países de apoio financeiro para a reforma e desenvolvimento do ensino superior para o Banco Mundial; o reconhecimento da necessidade de uma visão integrada onde a educação superior seja compreendida como fator fundamental para a geração de capital humano e social (BIRD, 2003). Mais uma vez o documento reforçava a necessidade de diversificação da educação superior e das suas formas de financiamento, bem como a ampliação dos programas de crédito para estudantes e o estímulo ao ensino à distância. Para tanto, essa reforma deveria ser implementada de forma integrada, baseada em uma reforma global.

Em agosto de 2002, como parte da campanha de governo de Lula, a Coligação Lula Presidente⁹ lançou um programa denominado "Uma Escola do Tamanho do Brasil", em que defendia a ideia de educação enquanto direito fundamental e inalienável. A expansão da educação superior constituiu um dos eixos centrais do documento que, seguindo as diretrizes do PNE, estabelecia a oferta da educação superior para, pelo menos, 30% da faixa etária de 18 a 24 anos e o aumento no número de mestres e doutores para, pelo menos, 5%. Para tal, a oferta da educação superior no setor público deveria ter uma participação de, no mínimo, 40% no total de ofertas de vagas, o que seria possibilitado por meio da criação de novas IES públicas (ARAÚJO, 2011). Além disso, o documento já previa a regionalização e interiorização das IES públicas, tendo em vista a diminuição das desigualdades regionais e o

⁹Coligação Lula Presidente: PT, PCdoB, PL, PMN e PCB.

acesso ao ensino superior por meio do estabelecimento de mecanismos mais eficientes de seleção, considerando novas formas de acesso para atender, em especial, os negros e estudantes egressos de escolas públicas (PT, 2002).

2.2 Políticas públicas para o Ensino Superior no Governo Lula (2003- 2010)

A Proposta de Governo de Lula, conforme explicitado anteriormente, sugeriu a ampliação da oferta de educação superior como sendo urgente e necessária para o desenvolvimento do país. Assim, após eleito, Lula inicia uma série de medidas para promover a ampliação do acesso a este nível de ensino, que se deu por meio de diversos programas e ações, que, por sua vez, desdobraram-se no REUNI¹⁰. Esta seção apresenta, de forma sucinta, algumas dessas medidas adotadas pelo governo Lula, em especial as políticas que estão diretamente relacionadas com o processo de expansão e democratização do acesso ao ensino superior.

A partir de 2003, já no governo Lula, o MEC inicia uma reforma do ensino superior brasileiro orientada para a democratização desta modalidade de ensino, denominada "Universidade do Século XXI". De acordo com Araújo (2011, p. 64), "No ano de 2003, período de elaboração do relatório, as instituições públicas ofertaram 1.951.655 vagas, das quais apenas 531.634 foram ofertadas por universidades federais. Na iniciativa privada, esse número alcançou a marca de 2.428.258, distribuídas entre instituições particulares, comunitárias, confessionais e filantrópicas".

Soares (2012, p. 5) aponta que de 2003 a 2010, as universidades federais cresceram de 45 para 59, com a criação de 148 *campi* e de 274 *campi*/unidades, atendendo a um total de 272 municípios. A autora acrescenta que essa expansão foi caracterizada pela interiorização e redistribuição regional, contribuindo para a redução da desigualdade na oferta da educação superior. Além disso, acrescenta que houve um aumento de aproximadamente 111% a oferta de vagas na graduação presencial nas IFES:

[...] entre 2003 e 2007 houve um incremento de 30.691mil vagas (com um crescimento de 28,12%); porém, o crescimento exponencial da expansão das vagas nos cursos de graduação presencial nas IFES aconteceu de 2007 até

¹⁰Ver Apêndice E, com as principais ações do Governo Lula para a Educação Superior.

2011, com um aumento de 91.655 vagas e uma taxa de crescimento de 65,53% (SOARES, 2012, p. 5).

Diante deste cenário, iniciou-se, assim, uma nova fase para a educação superior pública no Brasil, principalmente, a fim de viabilizar o acesso e a permanência ao nível superior. Assim, a Reforma da Educação Superior foi um dos instrumentos basilares para repensar a universidade no primeiro mandato do governo Lula (2003-2006).

A Reforma da Educação Superior teve princípio em 2003, quando o Presidente Lula instituiu o Grupo de Trabalho Interministerial, que seria encarregado de analisar a situação atual e apresentar um plano de ação que tenha como meta a reestruturação, desenvolvimento e democratização das IFES. Esse GTI apresentou, em 2003, o documento intitulado "Bases para o enfrentamento da crise emergencial das universidades brasileiras e roteiro para a reforma da universidade brasileira", em que se destacava o roteiro para a implementação da reforma no ensino superior (ARAÚJO, 2011). Assim, segundo Araújo (2011, p. 64):

O documento, no eixo de ações emergenciais, afirmava que a crise enfrentada pelas universidades federais tinha como pano de fundo a desarticulação do setor público, processo levado a cabo ao longo da década de 1990. Por seu turno, a crise fiscal do Estado e a prioridade conferida ao setor privado, cujo efeito, no ensino superior, era a acentuada expansão na oferta, eram elementos de confluência para o acirramento da crise. Neste contexto, era necessária a implementação de ações emergenciais de apoio e uma reforma universitária mais profunda.

A Reforma Universitária deveria contemplar, necessariamente, a ampliação da oferta de ensino superior via instituições públicas. Por meio de edital específico, o GTI lançou o "Pacto da Educação Superior para o Desenvolvimento Inclusivo", pelo qual, em troca de alocação de recursos, as instituições públicas e privadas assumiriam compromissos e metas de expansão de vagas. O documento mostra que no ano de 2003 havia um total de 600.000 alunos matriculados nas universidades federais. Este número deveria dobrar para 1.200.000 no ano de 2007, passando de uma oferta de 120.000 vagas em 2003 para 240.000, até 2007. Assim, a previsão de aluno por docente passaria de 11,9 em 2003, para 18 até 2007 (BRASIL, 2003). Neste sentido, Araújo (2011, p. 67) ressalta o caráter de contrato de gestão presente nessa reforma, pois "há estabelecimento de metas particularmente quantitativas para a instituição contratada, em troca do recebimento de recursos, e a pactuação do compromisso de

atendimento das metas, nos termos definidos no contrato". Segundo Otranto (2006), esse documento serviu de base para as discussões acerca da reforma da educação superior brasileira. Assim, esse modelo também será utilizado pelo REUNI.

O documento demonstra que a crise na educação superior estaria atingindo também as IES privadas, que viveram uma expansão recorde nos últimos e aponta como soluções um programa emergencial de apoio ao Ensino Superior, especialmente para universidades federais, e uma reforma universitária mais profunda (BRASIL, 2003).

Ainda em 2003, o MEC lançou o programa conhecido como "Programa de Expansão Fase I das Universidades Federais", que perdurou até o ano de 2007 e teve como meta a interiorização/regionalização dos *campi* das universidades federais, a fim de implantar 10 universidades e 49 *campi* universitários e que ficou conhecido como precursor do REUNI.

Em 2004, constituiu-se o Grupo Executivo da Reforma da Educação Superior para elaborar um anteprojeto de reforma, que lança o documento "Reafirmando princípios e consolidando diretrizes da reforma da educação superior", do qual destacamos a retomada do compromisso do Estado com a educação superior, entendida como estratégica para o desenvolvimento do país. Corbucci (2004, p. 696) aponta que, de acordo com o MEC, tal reforma teria como princípios norteadores três metas: 1) refinar a universidade pública; 2) transformar a universidade pública em referência para toda a educação superior; e 3) estabelecer nova regulação entre os sistemas público e privado. Esse documento, portanto, mais uma vez reafirma o compromisso assumido pelo governo de ampliar a oferta da educação superior via instituições públicas.

Ainda em 2004, o Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (ANDES-SN) lançou o documento "A contra-reforma da educação superior: uma análise do ANDES-SN das principais iniciativas do governo de Lula da Silva", em que analisou as principais medidas tomadas pelo governo Lula para a educação superior. Nele, o ANDES-SN apontou para o fato de que o governo Lula seria de continuidade às reformas neoliberais. Assim, não haveria uma ruptura completa entre os dois governos no que se refere à educação superior, uma vez que muito do que fora anunciado pelo governo Lula foi apenas ao sentido de dar continuidade à política educacional do governo FHC, visto que o próprio REUNI foi a consolidação dos preceitos da LDB 9394/96 e do PNE 2001-2010.

Em 2004, a Academia Brasileira de Ciências formou um grupo de trabalho para elaborar um documento a fim de contribuir para a Reforma do Ensino Superior. Este grupo gerou um documento intitulado "Subsídios para a Reforma da Educação Superior"¹¹. O documento apontou para a necessidade de uma reforma urgente:

A discussão sobre a reforma universitária em andamento no Brasil coincide com uma reanálise da Universidade que se verifica em quase todo o mundo. Na Europa, vê-se o Processo de Bolonha, uma reforma profunda e abrangente no sistema universitário da União Europeia. Por um lado, tal reforma tem por objetivo dar maior identidade à UE e permitir o intercâmbio tanto de estudantes quanto de profissionais no continente. Por outro, inclui uma análise da missão da Universidade no mundo contemporâneo e do tipo de formação que ela deva oferecer. Nos EUA, muitas universidades, principalmente as de maior qualidade e prestígio, estão envolvidas em reformas do conteúdo dos seus cursos. Uma revisão de todo esse movimento reformista é descabida neste texto, mas é possível apresentar-se uma ideia do seu denominador comum.

Dois fatos se destacam no cenário em que hoje atua a universidade. Primeiro, vivemos numa era em que o conhecimento se acumula com grande velocidade, e em que as tecnologias evoluem e se substituem com uma dinâmica quase perturbadora. Segundo, a educação de nível superior vem se tornando cada vez mais acessível aos diversos estratos sociais. (ACADEMIA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS, 2004, p. 9)

A conjectura adotada pela Academia Brasileira de Ciências é a de que a Reforma da Educação Superior Pública necessita ter uma visão voltada para atender a aspiração da sociedade por um país plenamente desenvolvido, democrático, autônomo e que possibilite aos cidadãos a realização de seu potencial como seres humanos, sob a alegação de que o bem mais precioso de um país é o seu capital humano. (ACADEMIA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS, 2004).

Em 2005, ainda sustentando o discurso da expansão da educação superior pela via pública, o governo lançou o Programa Universidade Para Todos (PROUNI). Este programa isenta o setor privado de suas obrigações no que se refere ao pagamento de impostos em troca de vagas no setor privado de ensino para as classes menos favorecidas. Neste mesmo ano, o governo apresentou o Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB), que visava, mormente, a ampliação do acesso à educação superior pública por meio da oferta de educação à distância.

Em 2006, continuando os trabalhos para a reforma universitária, o MEC lançou o Projeto de Lei nº 7200/2006, que tratava propriamente da Reforma Universitária. Segundo a ANDES-SN (2014, p. 4):

¹¹Disponível para consulta em: <http://www.abc.org.br/IMG/pdf/doc-29.pdf>

Como questão central permanece a consagração da educação como bem público, que poderia ser entendida como próxima da visão histórica do Movimento Docente de educação como direito, entretanto, agora, fortemente contaminada pela concepção presente na reforma do Estado iniciada no Governo FHC. Tal concepção é responsável pela diluição das fronteiras entre o público e o privado com base no conceito equivocado de que marcos regulatórios podem garantir a qualidade do serviço público, que, por sua vez, pode igualmente ser prestado por empresas privadas às quais seriam fornecidos recursos públicos em um regime de competição. Isso é perceptível quando se analisa o conjunto do PL e outros instrumentos normativos recentes, já aprovados ou em trâmite, que tendem a atrelar a educação à lógica do capital, via captação e utilização de recursos públicos com a finalidade de atender aos interesses empresariais, à política industrial, à inovação tecnológica e ao comércio exterior, dentre outros.

O projeto recebeu diversas críticas, e, em 2011, então na sua quarta versão, ainda encontrava-se em tramitação, acrescido de 368 emendas pelos parlamentares, que indicavam a preponderância da ampliação da atuação da iniciativa privada no ensino superior (ARAÚJO, 2011).

Em 24 de abril de 2007, foi aprovado o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), com o objetivo de melhorar a Educação no País. O PDE apoiava-se em seis pilares, que incidem sobre: 1) uma visão sistêmica da educação; 2) territorialidade, 3) desenvolvimento, 4) regime de colaboração, 5) responsabilização e 6) mobilização social (INEP, 2008). Tais pilares têm como finalidade a melhoria da educação, principalmente da educação básica, a partir do compromisso firmado pelo governo federal no Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, estipulado pelo Decreto 6.094, de 24 de abril de 2007, para ser implementado pela união. Seus programas podem ser organizados em torno de quatro eixos norteadores: Alfabetização; Educação básica; Educação profissional e Educação superior.

O PDE foi apresentado, inicialmente, como um plano executivo, para o cumprimento de metas a ser desenvolvido de forma articulada com o Plano de Aceleração do Crescimento - PAC (CAMINI, 2010). O então Ministro da Educação, Fernando Haddad, resumiu que as bases do PDE "passam pelo financiamento adequado, passam por avaliação e responsabilização dos agentes públicos que comandam o sistema educacional, passam pela formação de professores e valorização do magistério e pela gestão e mobilização das comunidades" (HADDAD, 2007).

A concepção de política educacional do PDE ressaltava a autonomia do indivíduo e reconhecia a educação como um "processo dialético que se estabelece entre socialização e individuação da pessoa, que tem como objetivo a construção da autonomia, isto é, a formação de indivíduos capazes de assumir uma postura crítica e criativa frente ao mundo" (INEP, 2008, p. 5). O PDE enfatizava a educação formal pública como sendo responsabilidade do Estado, que através deste plano visava diminuir as iniquidades sociais e regionais existentes por meio de um "acoplamento entre as dimensões educacional e territorial operado pelo conceito de arranjo educativo" (INEP, 2008), como condição *sine qua non* para o desenvolvimento econômico e social. Neste plano, a meta para a educação superior é torná-la acessível a todos os cidadãos.

Segundo a Sinopse das Ações do Ministério da Educação (2010), na educação superior, o PDE comprometeu-se com a ampliação de cursos e vagas nas universidades federais, a interiorização dos *campi* universitários, a redefinição das formas de ingresso, a democratização do acesso e o desenvolvimento de programas de assistência estudantil, que visam, especialmente, dar sequência às metas do PNE. Neste compromisso, destacava-se como uma das ações do PDE o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), resultando na implantação de 14 novas universidades federais, 126 novos campi universitários e a duplicação das vagas ofertadas (Sinopse das Ações do Ministério da Educação, 2010, p. 142). Assim, o PDE, mormente por meio do REUNI, buscou atender quantitativamente e qualitativamente a necessidade de expansão da educação superior, já prevista na LDB e no PNE e que teve como característica o aumento expressivo no número de instituições, de cursos, de discentes e de servidores.

Podemos concluir, portanto, que todas as ações que culminaram no REUNI são resultantes da reforma da educação brasileira, que se harmonizam com as orientações dos organismos internacionais e que refletem diretamente na reconfiguração das universidades públicas brasileiras (ARAÚJO, 2011).

2.3 O Plano de Apoio a Programas de Expansão e Reestruturação das Universidades Federais (REUNI)

Nesta seção, buscamos analisar o REUNI, sua formulação e concepções, em sua proposta de expansão e democratização do acesso à Educação Superior. A seção está estruturada com a finalidade de discorrer sobre o Programa, retomando a fase em que foi

planejado e executado pelo Governo Federal e a adesão por parte das universidades federais brasileiras.

Segundo o MEC, o Programa de Apoio aos Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) é a segunda etapa de um programa que visava à expansão do ensino superior no país. A primeira etapa, conhecida como Expansão Fase I, teve início em 2003 e término em 2006 e tinha como meta a interiorização das IFES. O REUNI foi colocado em prática por meio do Decreto 6.096/2007. Sua origem remete ao Projeto "Universidade Nova" ou "Plano de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais", que por sua vez, possuía fortes influências do Processo de Bolonha.

No mesmo período em que ocorreria o envio pelo Poder Executivo do Projeto de Lei nº 7.200/2006, que trata da Reforma Universitária, ao Congresso Nacional, o Projeto Universidade Nova foi apresentado no *I Seminário Nacional da Universidade Nova*, realizado pela Universidade Federal da Bahia (UFBA), em dezembro de 2006, em Salvador/BA. O Projeto, que teve como seu principal representante o ex-Reitor da UFBA, Professor Naomar Monteiro de Almeida Filho, possuía como objetivo basilar a criação de Bacharelados Interdisciplinares (BI), por meio de currículos flexíveis, que ofereçam cursos de formação geral capazes de serem utilizados como requisitos para a formação profissional da graduação e acadêmica da pós-graduação (LÉDA, 2007) ¹².

Araújo (2011) afirma que tanto o Processo de Bolonha quanto o Projeto Universidade Nova têm em comum a preocupação com a formação dos estudantes. Ambos propõem que a graduação deva ser vista como uma etapa importante de formação humana e cultural e que, por isso, necessita estar associada à áreas de conhecimento diversificadas e não atender apenas a uma formação precoce e compartimentalizada, como nos moldes atuais. Assim, em ambos os projetos, faz-se necessária a alteração curricular, a fim de que os currículos possam se adequar às exigências da sociedade do conhecimento do século XXI, marcada especialmente pelo sistema de circulação de capitais, que tem como objetivo a busca do lucro, no qual o mesmo se realiza por meio do trabalho com fins de acumulação do capital. Nesta perspectiva, as transformações recentes no capitalismo contemporâneo alteraram profundamente o mundo do trabalho e suas formas de organizar a produção. Destarte, sendo

¹² O Projeto Universidade Nova prevê a implantação do Bacharelado Interdisciplinar (BI), com ajuste da estrutura curricular dos cursos profissionais e da pós-graduação, além da implantação de novas modalidades de processo seletivo. No BI, é oferecido um curso de formação geral nas grandes áreas de conhecimento (Humanidades, Artes, Ciências e Tecnologias), antes da formação profissional. (PROJETO UNIVERSIDADE NOVA, 2006).

uma prática social, a política educacional está impregnada pelas mudanças nas relações de trabalho e da economia do mundo globalizado (LÉDA, 2007).

Léda (2007) ressalta que o REUNI manteve, em sua essência, os mesmos mandamentos que o Processo de Bolonha e o Projeto Universidade Nova, sofrendo poucas alterações após discussões entre o MEC e entidades sociais, em especial a Associação Nacional de Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES), que não mostrou nenhuma resistência ao Programa.

As diretrizes gerais do REUNI informam que:

Os desafios do novo século exigem uma urgente, profunda e ampla reestruturação da educação superior que signifique, no contexto democrático atual, um pacto entre governo, instituições de ensino e sociedade, visando a elevação dos níveis de acesso e permanência, e do padrão de qualidade. O país encontra-se em um momento privilegiado para promover, consolidar, ampliar e aprofundar processos de transformação da sua universidade pública, para a expansão da oferta de vagas do ensino superior, de modo decisivo e sustentado, com qualidade acadêmica, cobertura territorial, inclusão social e formação adequada aos novos paradigmas social e econômico vigentes, conforme preconizam as políticas de educação nacionais” (BRASIL, 2007, p. 9).

Com o REUNI, o governo federal pretendia adotar uma série de medidas a fim de retomar o crescimento do ensino superior via instituições públicas, com o intuito de criar as condições necessárias para que as universidades federais pudessem promover a expansão física, acadêmica e pedagógica¹³, além de adequar o perfil das universidades federais às novas demandas do mercado de trabalho, que exigem, cada vez mais, indivíduos preparados para os

¹³Roberto Leher (2007) aponta, em palestra disponível em: <<http://www.youtube.com/watch?v=7dTHiVYnkec>>, que o REUNI tem como objetivo fornecer mão-de-obra para o mercado de trabalho do chamado Capitalismo Desregulado Flexível. Com a reestruturação produtiva do capital, impulsionada em grande parte pelas novas tecnologias e técnicas de gestão do trabalho, o trabalho informal tornou-se um fenômeno social que se encontra altamente difundido em todo o mundo capitalista. Para Oliveira (2003), o que existe é uma completa indiferenciação no que se refere à separação do que seja trabalho formal ou informal, pois ambos encontram-se imbricados, já que, mesmo o trabalho dito informal possui, em determinados momentos, situações de formalidade. A informalidade não é um modo de produção pré-capitalista é um modo de produção capitalista, por excelência. Atualmente, há um desmanche das categorias formal/informal, o que há é um “trabalho sem forma” (Oliveira, 2003), pois as noções de trabalho formal/informal estão em constante transformação, uma vez que a globalização traz para a pauta novas noções de contratos de trabalho. Assim, vive-se um momento de desmitificação da informalidade do trabalho, pois a simples tipificação dual não é mais suficiente para se estabelecer estas categorias de maneira satisfatória.

desafios do mundo contemporâneo¹⁴, conforme fora mencionado anteriormente. Deste modo, o REUNI visava medidas, por um curto prazo, ou seja, de 2007 a 2012, pelos quais pretendia responder a uma demanda principalmente externa, mas também interna, por mudanças na educação superior.

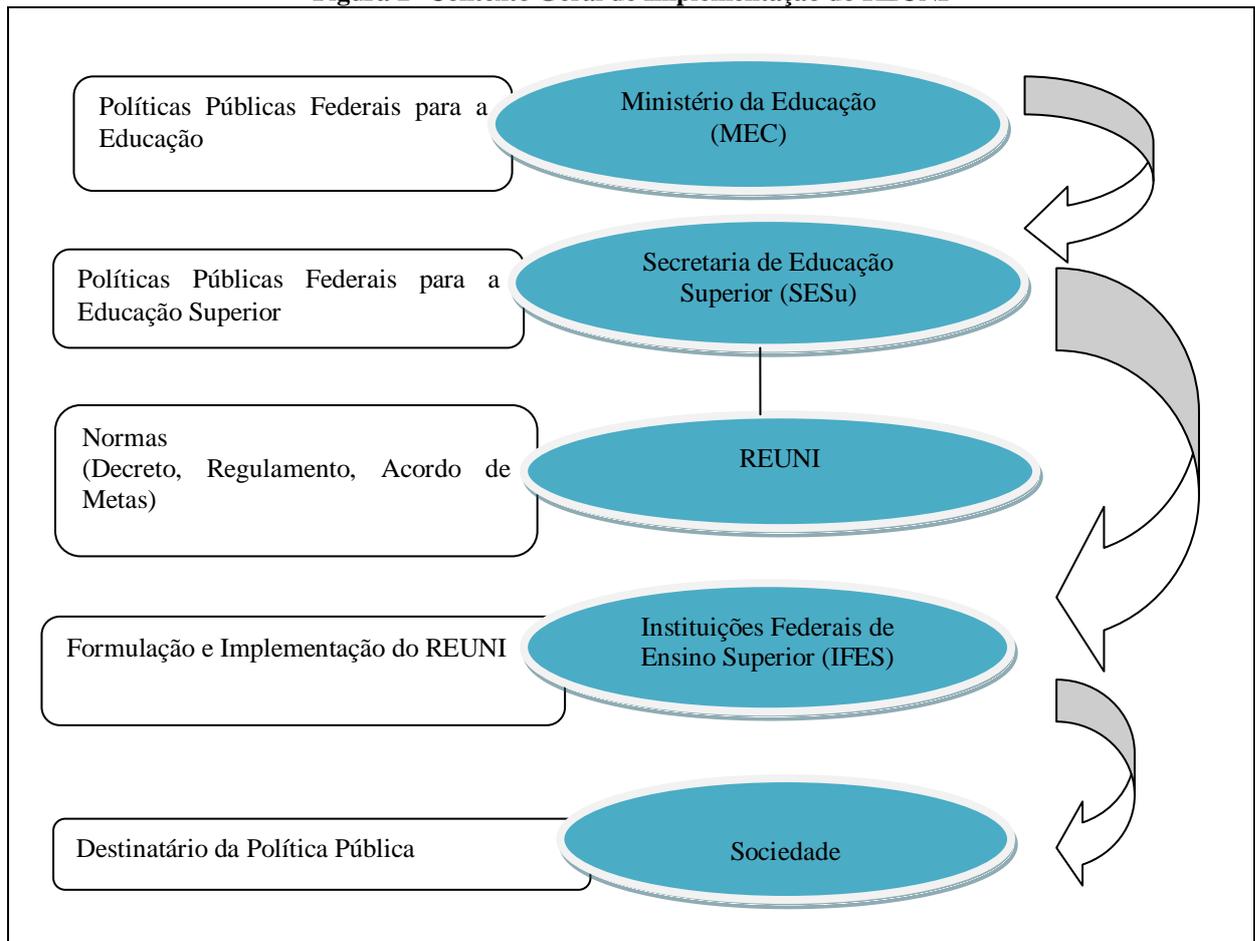
A ANDIFES, de acordo com Silva (2014), legitimou o discurso do governo federal, uma vez que, para a entidade, o REUNI contemplava o seu pleito para a educação superior, resumido nos documentos "Proposta de Expansão e Modernização do Sistema Público Federal de Ensino Superior" (ANDIFES, 2003), que previa a ocupação total das vagas por semestre, a oferta de cursos noturnos e a melhoria nas condições de trabalho nas IFES e, mais tarde, em 2006, com o documento feito pelos Reitores das IFES que conjeturava uma reestruturação acadêmico-curricular, denominado de "Manifesto da Universidade Nova: Reitores das Universidades Federais Brasileiras pela Reestruturação da Educação Superior no Brasil" (CRUB, 2006).

O Programa faz parte de uma das ações do PDE 2007 para a educação superior, cuja meta é aumentar a participação do setor público na oferta desta modalidade de ensino, cuja maior expressividade se encontrava na iniciativa privada (ARAÚJO, 2011). Uma das principais características do REUNI, apontada por Araújo (2011), era a dimensão "expansão", que visava, sobretudo, atender a uma demanda antiga do PNE, que era de atingir a oferta de ensino superior para, pelo menos, 30% da população na faixa etária dos 18 aos 24 anos, até o término de vigência do Plano, ou seja, o ano de 2011.

A seguir, apresentamos a Figura 2 que ilustra o contexto geral de implementação do REUNI:

¹⁴Neste sentido, Santos (2008) reforça que "neste mundo globalizado, o conhecimento torna-se categoria imprescindível para sustentar qualquer projeto político que vise construir um desenvolvimento equânime e sustentável" (SANTOS, 2008, p. 244).

Figura 2 -Contexto Geral de Implementação do REUNI



Fonte: Elaboração própria.

Na Figura 2, temos que o REUNI era uma política pública elaborada pelo Governo Federal, colocada em prática pelo MEC através da sua Secretaria de Educação Superior (SESu), responsável por acompanhar o cumprimento das metas acordadas. Por meio da Chamada Pública nº 08/2007, o MEC tornou público e convocou as universidades federais para a seleção de propostas, apresentando um escopo pré-definido, que deveria ser seguido pelas instituições que tivessem interesse em aderir ao REUNI. As universidades federais, por sua vez, eram responsáveis pela implementação do REUNI¹⁵.

A formulação do Projeto do REUNI, a ser implementado pelas universidades federais, teve como princípios norteadores as ações contidas no Decreto 6096/2007 e no Acordo de Metas assinado pelas universidades federais, a saber:

¹⁵Ver Apêndice G, com a listagem das Universidades Federais que aderiram ao REUNI e que foram criadas com a expansão.

I - Redução das taxas de evasão, ocupação de vagas ociosas e aumento de vagas de ingresso, especialmente no período noturno; II - Ampliação da mobilidade estudantil, com a implantação de regimes curriculares e sistemas de títulos que possibilitem a construção de itinerários formativos, mediante o aproveitamento de créditos e a circulação de estudantes entre instituições, cursos e programas de educação superior; III - Revisão da estrutura acadêmica, com organização dos cursos de graduação e atualização de metodologias de ensino-aprendizagem; IV - Diversificação das modalidades de graduação, preferencialmente não voltadas à profissionalização precoce e especializada; V - Articulação da graduação com a pós-graduação e da educação superior com a educação básica. (BRASIL, 2007, p.1).

Para cada um dos princípios apontados nas dimensões, o projeto das universidades federais deveria apresentar os seguintes pontos: diagnóstico da situação atual; metas a serem alcançadas com cronograma de execução; estratégias para alcançar as metas, etapas, e indicadores. Portanto, apontam Araújo e Pinheiro (2010, p. 661):

As diretrizes estabelecidas para o Programa apontam para a pactuação de resultados, com metas quantitativas e qualitativas, em que predominam o enfoque da eficiência, flexibilidade, mobilidade e novos arranjos organizacionais na arquitetura do REUNI, evidenciando uma sintonia com propostas de inovações gerenciais de reforma do Estado.

Por meio dessas ações, por conseguinte, esperava-se a ampliação do acesso e permanência na educação superior, no nível de graduação, o aumento na qualidade dos cursos ofertados e o melhor aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos existentes nas universidades federais, respeitando as características particulares de cada instituição e estimulando a diversidade do sistema de ensino superior (BRASIL, 2007).

A Tabela 1, abaixo, aponta que de 2001 a 2012 houve um crescimento de 65% nas instituições públicas de ensino superior, enquanto que as instituições privadas de ensino cresceram 75% no mesmo período.

Tabela 1 - Número de Instituições de Educação Superior por Organização Acadêmica e Categoria Administrativa no Brasil - 2001/2012

Ano	Instituições								
	Total	Universidades		Centros Universitários		Faculdades		IFs e Cefets	
		Pública	Privada	Pública	Privada	Pública	Privada	Pública	Privada
2001	1.391	71	85	2	64	84	1.059	26	-
2002	1.637	78	84	3	74	83	1.284	31	-
2003	1.859	79	84	3	78	86	1.490	39	-
2004	2.013	83	86	3	104	104	1.599	34	-
2005	2.165	90	86	3	111	105	1.737	33	-
2006	2.270	92	86	4	115	119	1.821	33	-
2007	2.281	96	87	4	116	116	1.829	33	-
2008	2.252	97	86	5	119	100	1.811	34	-
2009	2.314	100	86	7	120	103	1.863	35	-
2010	2.378	101	89	7	119	133	1.892	37	-
2011	2.365	102	88	7	124	135	1.869	40	-
2012	2.416	108	85	10	129	146	1.898	40	-

Fonte: Mec/Inep; 2012.

A Tabela 1 comprova que, apesar do governo Lula ter a preocupação de retomar o crescimento das instituições públicas, as instituições privadas ainda avançaram significativamente. Este fato se deve a uma continuação no incentivo às instituições privadas via programas que deveriam fomentar a ampliação do acesso ao ensino superior, como o Programa Universidade para Todos (PROUNI), por exemplo.

O artigo 4º do Decreto nº 6.096/2007, por sua vez, estabelecia que as próprias universidades federais fossem responsáveis pela adesão ao REUNI, devendo formular o seu projeto de reestruturação, respeitando a sua vocação e o princípio da autonomia universitária, indicando as estratégias que seriam utilizadas e as etapas para realização do seu plano. Após a elaboração do seu plano, as universidades federais deveriam submetê-los a aprovação pelo órgão superior da instituição proponente.

O plano deveria conter, conforme artigo 5º do Decreto, uma estimativa dos recursos adicionais necessários ao cumprimento das metas fixadas pela universidade (BRASIL, 2007), observando-se, igualmente, o disposto no artigo 3º, que diz que os recursos seriam despendidos ao longo dos cinco anos de duração do plano, limitados, porém, a vinte por cento das despesas de custeio e pessoal da universidade e que os investimentos ocorreriam de acordo com o cumprimento das etapas, demonstrando que a vinculação dos recursos

adicionais estava diretamente relacionada ao cronograma de execução das metas. Por outro lado, devemos destacar que este mesmo artigo revelava que o repasse estaria condicionado à capacidade orçamentária e operacional do MEC.

O REUNI, portanto, pode ser entendido como uma política pública inspirada nos modelos influenciados pela chamada Nova Gestão Pública (NGP), onde a eficiência, a credibilidade e a delegação das políticas públicas para instituições politicamente independentes passaram a ser vistos como os principais objetivos de qualquer política pública. Os instrumentos utilizados pelo REUNI para firmar o compromisso entre as universidades públicas federais e o governo se assemelha aos contratos de gestão, onde um Termo de Compromisso, denominado "Acordo de Metas", estabelece os objetivos a serem cumpridos pelas universidades públicas federais e que regulam o acesso a financiamentos à realização destas metas (ANDRADE *et al*, 2011). Neste sentido, reforça-se que a visão gerencial da educação superior, outrora presente no governo FHC, ainda permanecia no governo Lula.

Araújo e Pinheiro (2010) apontam que no artigo 1º do decreto do REUNI tinha-se a taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais e a relação de alunos de graduação em cursos presenciais por professor como parâmetros para a aferição dos resultados e que para o acompanhamento dessas metas o MEC apontou como indicadores: a **taxa de conclusão dos cursos de graduação** (TCG), calculada por meio da relação entre o total de diplomados nos cursos de graduação presenciais (DIP) num determinado ano e o total de vagas de ingresso oferecidas pela instituição (ING5) cinco anos antes; a **relação de alunos por professor**, calculada com base na matrícula projetada em cursos de graduação presenciais, tomando por base as vagas oferecidas nos processos seletivos para ingresso nas universidades; os **Docentes com Equivalência de Dedicção Exclusiva (DDE)**, calculados pelo número de professores equivalentes em regime de dedicação exclusiva, tomando-se por referência o banco de professores equivalentes (BRASIL, 2007). Deste modo, para os autores, a introdução dessa nova forma de relacionamento entre o MEC e as universidades federais revelava que, no REUNI:

Assume grande realce no modelo o controle de resultados, com focos na eficiência e nos resultados, com consequências diretas na forma de gestão. Inverte-se a lógica que presidia as relações entre as universidades federais e o MEC. Agora, privilegia-se o foco nos resultados previamente pactuados, rompendo com o paradigma burocrático até então dominante de foco nos processos. (ARAÚJO e PINHEIRO, p. 2010, p. 660).

No que se refere ao artigo 2º do Decreto, que apresentava as diretrizes do REUNI, os planos deveriam contemplar a “I. redução das taxas de evasão, ocupação de vagas ociosas e aumento de vagas de ingresso, especialmente no período noturno” (BRASIL, 2007). Segundo Andrade *et al* (2011), tal fato demonstra que o REUNI estaria voltado para a eficiência administrativa, uma vez que para o MEC existiria uma capacidade ociosa, que poderia ser mais bem aproveitada, corroborando com os princípios da administração pública gerencial. Além disso, os autores ressaltam que na diretriz "V. ampliação de políticas de inclusão e assistência estudantil" (Artigo 2º, BRASIL, 2007), o foco estaria justamente na visão do aluno como "contribuinte de impostos e como cliente dos seus serviços", conforme postula a administração pública gerencial (BRESSER PEREIRA e SPINIK, 2006, p. 5).

Um fator significativo a ser apontado são os perfis socioeconômicos e culturais dos estudantes de graduação das universidades federais brasileiras revelados em pesquisa da ANDIFES (2011). A pesquisa teve início em 2010 e teve como objetivo conhecer o perfil dos estudantes da graduação presencial, a fim de buscar indicadores que possibilitem:

a formulação de políticas de equidade, acesso e assistência estudantil, essenciais no contexto da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, e assim redobrar esforços para garantir a permanência de todos os estudantes, viabilizando a conclusão de seus cursos agindo preventivamente nas situações de retenção e evasão (ANDIFES, 2011, p. Apresentação)

Na pesquisa, destaca-se que:

Comparando-se a distribuição da população brasileira em classes econômicas com a distribuição dos estudantes nas federais verifica-se uma concentração de estudantes das classes A e B em detrimento das demais, especialmente as classes A e B1. Mesmo assim, a constatação de que 43,7% dos estudantes pertencem às classes C, D e E (cerca de 300 mil estudantes) revela que, quase a metade dos estudantes das Universidades Federais pertence às classes populares, cuja renda média familiar, segundo a ABEP, é de R\$ 1.459,00. (ANDIFES, 2011, p. 44)

Logo, a pesquisa da ANDIFES mostrou que com as políticas de expansão das universidades federais a maioria dos estudantes das universidades federais, na época, era oriunda das classes populares (ANDIFES, 2011, p. 44), o que reforça que o REUNI alterou

significativamente o perfil dos estudantes ingressantes nas universidades federais. Esses estudantes estavam concentrados no período noturno, conforme apontou a pesquisa: "na distribuição por turnos, enquanto estudantes das classes C, D e E predominam no noturno (52,5%), no matutino prevalecem estudantes das classes A e B (57,9%) o que também ocorre no turno integral (65,3%)" (ANDIFES, 2011, p. 45).

Destacava-se, igualmente, a elevação no percentual de estudantes negros e pardos, com a substancial diminuição do percentual de estudantes brancos:

As políticas de inclusão, em especial as várias modalidades de ações afirmativas e o programa de expansão das universidades, já começam a mudar a configuração da população universitária. O percentual de estudantes de raça/cor/etnia preta aumentou em quase 50% em relação a 2004. Este aumento ocorreu em todas as regiões, com destaque para a região Norte, com um aumento de quase 100% e para a região Nordeste, com um aumento de quase 50%. O conjunto dos estudantes de raça/cor/etnia preta e parda aumentou quase 20%, com maior concentração nas classes C, D e E (22%). Entretanto, pode-se destacar que o percentual verificado para os estudantes que se declararam de cor parda e preta (40,8%), embora tenha apresentado expressivo crescimento entre os últimos levantamentos (2004 e 2010), é ainda inferior aos 50,7% apurados pelo Censo 2010 do IBGE. Também é preocupante a diminuição da representação dos povos indígenas nas universidades públicas federais. Este dado leva a conclusão de que a continuidade e aceleração das ações afirmativas são necessárias para melhor representar a população brasileira no ensino superior público e gratuito. (ANDIFES, 2011, p. 44)

Por outro lado, o Relatório da ANDIFES apontou que "um elevado índice de trancamento de matrícula (12,4%) é verificado. Boa parte deste percentual resulta de impedimento financeiro, especialmente para os estudantes das classes C, D e E" (ANDIFES, 2011, p. 45), demonstrando que há muito a ser feito para que a educação superior seja realmente democrática. Apesar disso, a relatório mostrou que o ensino superior público no Brasil começou a deixar de ser socialmente excludente, a exemplo da sua nova configuração étnico-racial.

As informações apresentadas pelo relatório da ANDIFES ressaltaram a importância de se entender essa reforma da educação superior, via REUNI, uma vez que todas as universidades federais aderiram ao Programa (AMARAL, 2009).

No Relatório do primeiro ano do REUNI (2008, p. 14), o MEC apontou que "os dois Programas – REUNI e Expansão Fase I – totalizam, até o momento, um investimento já realizado de, aproximadamente, R\$ 1,6 bilhão. No que diz respeito às autorizações para realização de concursos públicos, as duas iniciativas somam 6.355 vagas para técnicos administrativos e 9.489 vagas para docentes", revelando, assim, o grande impacto que a expansão representou para a educação superior pública. Dessa forma, Dias Sobrinho (2013, p. 117) destacou que com a complexificação dos sistemas de educação superior e de suas instituições, por meio da ampliação das matrículas, dos cursos e a incorporação de novos estudantes, professores e técnico-administrativos, houve um incremento nos problemas de ensino, organização e gestão, que, para o autor, não representariam um empobrecimento e sim um enriquecimento do sistema, bem como da "qualidade social da educação superior em vista de seus compromissos com a democracia e equidade", pois para o autor:

Embora se reconheça haver sérios limites na ampliação do acesso à educação superior, muito mais injusto e pernicioso é o elitismo que marginalizou a esmagadora maioria dos jovens ao longo da história brasileira. É verdade que a escolarização não é garantia plena de indivíduos e sociedades mais bem realizados. Mas a falta de escolarização produz mais pobreza. (DIAS SOBRINHO, 2013, p. 118)

Na "Análise sobre a Expansão das Universidades Federais 2003 a 2012", divulgada pelo MEC em 2012, observamos um crescimento de aproximadamente 111% na oferta de vagas em cursos de graduação presencial nas IFES no período de 2003 a 2011, cuja expressão máxima está justamente no período de implementação do REUNI, de 2007 a 2011 (BRASIL, 2012, p. 14)

Quanto aos recursos orçamentários, o MEC (2012) apontou um repasse de R\$ 9.996.296.234, no período de 2005 a 2012, no entanto, é justamente no período entre 2009 a 2011 que houve os maiores investimentos, conforme Tabela 2:

Tabela2 - Recursos orçamentários do MEC entre 2005 e 2012

Ano	Custeio	Investimento	Total
2005	2.640.396	64.840.709	67.481.105
2006	52.279.785	331.778.298	384.058.083
2007	73.154.311	366.877.394	440.031.705
2008	177.551.293	759.881.047	937.432.340
2009	332.843.609	1.283.763.854	1.616.607.463
2010	535.092.380	1.210.613.309	1.745.705.689
2011	890.924.058	1.922.229.625	2.813.153.683
2012	1.041.007.761	950.818.403	1.991.826.164
Total Geral	3.105.493.593	6.890.802.639	9.996.296.232

Fonte: INEP/MEC (2012, p. 15)

A Tabela 2 mostra que os recursos orçamentários do MEC ampliaram significativamente durante os anos de vigência do REUNI. Do total de R\$ 9.996.296.232 disponíveis entre os anos de 2005 e 2012, cerca de 9.104.725.339 foram durante os anos 2007 a 2012. Isso ratifica que o REUNI era o principal programa do Governo Federal para a expansão e reestruturação das universidades federais. Assim, o REUNI foi um programa central para a educação superior pública brasileira, que carecia de grandes investimentos.

Neste contexto, a Universidade Federal do Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ) encontra-se situada em um local estratégico do interior do Estado do Rio de Janeiro, por estar localizada, com seu *campus* principal, em Seropédica, município que está a aproximadamente 80 km da capital do estado, sendo uma das principais possibilidades de oferta de ensino superior público para regiões como a Baixada Fluminense, Zona Oeste do Município do Rio de Janeiro, Vale do Paraíba, Costa Verde, Sul Fluminense e parte significativa da Região Serrana (UFRRJ, 2007, p. 5). Assim, a UFRRJ tem papel fundamental na interiorização do ensino superior, o que possibilita contribuições importantes para o desenvolvimento da região onde está inserida. Atualmente, a UFRRJ oferece, em seus quatro *campi* (Seropédica, Nova Iguaçu, Três Rios e Campos dos Goytacazes), cinquenta e cinco cursos de graduação presencial e dois cursos na modalidade à distância, além de contar com mais de trinta cursos de pós-graduação *stricto sensu*¹⁶ (UFRRJ, 2013, p. 21).

¹⁶Fonte: <www.ufrrj.br>. Acesso em 02 de fevereiro de 2013.

CAPÍTULO III

PRINCIPAIS ATORES E O PROCESSO DE ADESÃO, FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DO REUNI NA UFRRJ: CONSENSOS E DISSENSOS

Este capítulo se dedica à reflexão sobre os principais atores envolvidos na adesão, formulação e implementação do REUNI na Universidade federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), destacando os principais conflitos em torno dessa política pública.

A UFRRJ faz parte do quadro das universidades federais que aderiram ao processo de reestruturação e expansão do Governo Federal – Expansão Fase I, entre 2003 e 2006, e REUNI, no período entre 2007 e 2012. O processo de adesão da UFRRJ ao REUNI foi envolto de conflitos e divergências, principalmente entre a Administração Superior da época, favoráveis ao Programa, e os movimentos sindicais e estudantis, que eram contrários a forma como o REUNI havia sido implementado pelo governo federal, privilegiando metas quantitativas em prejuízo da qualidade do ensino.

Apesar da existência de um grupo de oposição à adesão da UFRRJ ao REUNI, constituído pela Associação dos Docentes da UFRRJ (ADUR-RJ), pelo Sindicato dos Trabalhadores em Educação da UFRRJ (SINTUR-RJ) e pelo Diretório Central dos Estudantes (DCE-UFRRJ), a tomada de decisão sobre a adesão da UFRRJ coube exclusivamente a um grupo seletivo de atores que integravam a Administração Superior. Como veremos neste capítulo, a decisão tomada foi facilitada pelo fato da oposição não ter sido acirrada.

3.1 Os consensos e dissensos em nível nacional

No período de exposição do REUNI pela MEC/SESu, diversos debates foram suscitados no meio acadêmico, levando a questionamentos e posicionamentos antagônicos em relação ao decreto de criação do Programa e a adesão das universidades federais. Os principais protagonistas destacados nesta dissertação foram: o Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (ANDES-SN), que criticava a precarização do trabalho docente e a dissociação do tripé ensino-pesquisa-extensão, uma vez que a entidade alegava que o ensino era privilegiado em relação à pesquisa-extensão; a Federação de

Sindicatos de Trabalhadores Técnico-Administrativos em Instituições de Ensino Superior Públicas do Brasil (FASUBRA), que criticava o Programa por acreditar que o mesmo não contemplaria concursos públicos para o quadro técnico-administrativo das universidades federais, contribuindo para a precarização do trabalho; e a União Nacional dos Estudantes (UNE), que não se opôs diretamente ao Programa, tendo em vista que, para a entidade, o REUNI representava um avanço para a educação superior, favorecendo a redução das desigualdades sociais. Essas entidades são aqui mencionadas, pois os movimentos sindicais e estudantil da UFRRJ estão vinculados a elas.

3.1.1 O ANDES-SN e o REUNI

O ANDES-SN foi fundado em 1981, como uma associação. Após a promulgação da Constituição da República, em 1988, a entidade passou a sindicato. As entidades que compõem o quadro associativo do ANDES-SN são chamadas de seções sindicais de docentes. Seu objetivo é defender a carreira dos docentes das IFES, para garantir a qualidade das universidades públicas. A trajetória da ANDES-SN mostra que até o ano de 2005 a entidade esteve filiada à Central Única de Trabalhadores (CUT), historicamente relacionada com o PT. No ano de 2007, a entidade filiou-se à CSP Conlutas – Central Sindical e Popular¹⁷, que se diz uma entidade autônoma em relação aos partidos políticos, mas com uma relação muito próxima ao Partido Socialista dos Trabalhadores Unificados (PSTU), partido opositor ao PT e que alega que a manutenção das relações com as direções dos principais movimentos sindicais (CUT, UNE, por exemplo) é responsável por uma “domesticação” desses movimentos.

Analisando os documentos da entidade sobre a Reforma Universitária, pudemos depreender que, ainda que o governo tivesse assegurado ao movimento sindical o caráter democrático da implantação dessa Reforma, o ANDES-SN mostrou-se, desde o início, contrário às propostas governamentais para a educação superior. Para o ANDES-SN:

¹⁷A Conlutas surge em março de 2004, a partir de algumas correntes que, até então, integravam a CUT: o Movimento por uma Tendência Socialista (MTS), ligado ao Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado (PSTU) e algumas correntes do Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), entre elas o Movimento de Esquerda Socialista (MÊS), o Movimento de Ação Sindical (MAS) e o Movimento Terra, Trabalho e Liberdade (MTL). Essa entidade luta contra os ideais do neoliberalismo que, segundo eles, estariam presentes no governo Lula.

O movimento docente liderado pelo

sempre defendeu a expansão do ensino superior, todavia, no entendimento dos integrantes desse movimento, essa expansão deveria ocorrer amparada em critérios de qualidade socialmente referenciados, com o respeito à autonomia das instituições e realizada de forma democrática, ou seja, com um mínimo de discussão com as instituições interessadas em construir uma educação pública e gratuita. Mas o fato é que não foi assim que a expansão da universidade pública, entre 2007 e 2012, ocorreu. Em vez de expandir com formulação democrática e socialmente referenciada dos procedimentos, conceitos e paradigmas, o governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) baixou o Decreto nº 6.096, em 24 de abril de 2007, para acelerar e efetivar o crescimento de um sistema historicamente excludente e advindo de décadas de franco sucateamento em apenas cinco anos (ANDES-SN, 2013, p. 24)

Portanto, para a entidade, a democratização do acesso ao ensino superior público e de qualidade é fator preponderante para a igualdade social no país. No entanto, a entidade não vislumbrava o REUNI como sendo a solução para os problemas da educação superior no Brasil. Além de seu caráter antidemocrático, o ANDES-SN, em sua avaliação, também criticou o Programa por não ter conseguido atingir plenamente os objetivos propostos. Logo:

As lideranças sindicais do ANDES-SN reconhecem que os números finais do programa indicam o fracasso deste modelo de expansão. Por este entendimento, os números revelam o resultado da falta de discussão com os setores organizados da sociedade e da imposição de novos conceitos cujo objetivo é simplesmente enfraquecer ainda mais o setor da educação pública (ANDES-SN, 2013, p. 60).

Para a entidade, o REUNI acentuou ainda mais a situação que já estava sendo delineada desde os anos 1990: a precarização das condições de trabalho nas universidades federais, o sucateamento da infraestrutura, a falta de abertura de concursos para reposição do quadro de servidores docentes e técnico-administrativos em educação, a desestruturação das carreiras da educação superior (ANDES-SN, 2013).

O ANDES-SN alegava que a meta do REUNI de 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, demonstrava que a proposta do governo tinha preocupação quantitativa, contrária à reivindicação histórica do Sindicato por uma educação de qualidade. Para a entidade, essa “preocupação quantitativa”

do governo impediria que houvesse uma educação de qualidade no País. De acordo com o ANDES-SN, estas seriam as metas pétreas do REUNI. Assim, para a entidade:

Com a exigência de metas tão altas para a “taxa de conclusão média”, em conjunto com o aumento da relação estudante/professor, o projeto pode resultar numa política de “aprovação automática”, desvinculada de critérios de qualidade necessários à formação plena do corpo discente. Vale ressaltar, ainda, que taxas médias de conclusão dessa ordem não têm sido a realidade das universidades no mundo inteiro. Atualmente, a relação do número de estudantes por professor nas IFES é da ordem de 10 para 1, o que significa que a meta proposta praticamente dobra o número de estudantes na graduação presencial sem que haja contratação adicional de professores. Caso concretizada, tal meta aprofundará ainda mais a precarização das condições de trabalho e de ensino, seja pelo aumento de estudantes nas turmas seja por meio da criação de cursos novos, sem as mínimas condições de funcionamento. Vale destacar que essa relação estudante/professor não leva em consideração o trabalho desenvolvido pelo docente em atividades de pesquisa e de extensão, muito menos aquelas realizadas com estudantes na pós-graduação. A meta proposta revela a adoção de um modelo de IES que desvincula ensino, pesquisa e extensão, o que é incompatível com os princípios basilares da universidade e a qualidade requerida para a formação discente. (ANDES-SN, 2007, p. 1-2)

No entender da entidade, portanto, as propostas do REUNI em relação à razão professor-aluno e o número de alunos por classe precisavam ser problematizadas, pois não se equivaleriam, tendo em vista as inúmeras atribuições do docente, que vão além das atividades em sala de aula. Além disso, o aligeiramento da formação, para o Sindicato, implicaria em uma aprovação quase que automática. Assim, essas cláusulas estimulariam ainda mais as más condições de trabalho, a precarização dos processos de formação e a rejeição do tripé ensino-pesquisa-extensão, com privilégio para o ensino.

Na Revista ANDES-SN Especial (2013), a entidade fez um dossiê completo sobre as condições do trabalho docente em tempos de REUNI e reitera a sua posição crítica sobre o Programa, alegando que, ao adotar o modelo do REUNI, o governo estaria impondo um conceito de “universidades voltadas para o mercado”¹⁸, onde predominaria a ideia de uma universidade prestadora de serviços, como preconizado durante o governo FHC. Para a entidade, a determinação do Programa por meio de um decreto, feria a autonomia universitária, pois estimularia a competitividades entre as universidade federais pelos recursos

¹⁸As "universidades voltadas para o mercado" são universidades reguladas pelas leis do mercado e não orientadas como um direito social.

escassos. Assim, para o ANDES-SN, as universidades não teriam outra opção a não ser aderir ao Programa.

A entidade caracterizava o Programa como sendo baseado no modelo *top down* de implementação de políticas públicas, a partir de um modelo centralizador, pois alegava que o Programa não havia sido construído ao longo de um processo de discussão, mas apenas no nível do governo federal, que elencou as prioridades, as estratégias e as metas para o mesmo sem que houvesse uma consulta que abrangesse toda a comunidade acadêmica, mas apenas uma parte dela.

A principal questão discutida pelo ANDES-SN foi a orçamentária. A entidade alertou para o baixo investimento do MEC em relação às metas pactuadas no REUNI e, principalmente, a questão dos recursos financeiros para o cumprimento dessas metas por estarem limitados à capacidade orçamentária e operacional do MEC, conforme exposto na página 14:

Desde que o Reuni foi instituído, as análises do movimento docente filiado ao ANDES-SN previa o não cumprimento dos acordos não só por causa das metas exorbitantes, mas também em virtude do baixo investimento. Na época, o Grupo de Trabalho de Políticas Educacionais (GTPE) analisou os poucos acordos de metas que vieram a público, classificou-os de draconianos e constatou que, ao final do período em que seria executado, dezembro de 2012, as universidades não os cumpririam (ANDES-SN, 2013, p. 64).

A entidade já antecipava que as universidades não cumpririam as metas pétreas do REUNI, que eram extremamente rígidas em relação ao investimento, que, na prática, não aumentaria. A consequência disso seria, no entendimento do ANDES-SN, a precarização das condições de trabalho, com o abandono das universidades federais, que careceriam cada vez mais de uma infraestrutura mínima para o seu funcionamento.

Além disso, para o ANDES-SN, tendo em vista que as decisões são tomadas por um grupo restrito de atores dentro das universidades federais que, embora sejam eleitos pela própria comunidade acadêmica, dificultariam a democracia e a transparência na distribuição dos recursos pelas universidades federais: “as decisões centralizadas trazem prejuízos para todos – comunidade universitária e sociedade. Isso porque, sem a participação dos três segmentos das universidades, ações prioritárias são deixadas de lado” (ANDES-SN 2013, p.

28). Para Oliveira, Kamimura e Tadeucci (2011, p. 2), o “caráter burocrático, político, colegiado e anárquico” das universidades são fatores que impediriam que os processos administrativos e decisórios fossem, de fato, socializados.

Para o ANDES-SN, o governo quis, com o REUNI, promover uma democratização da educação superior pública, com a melhoria nos indicadores de acesso, em especial na graduação. Contudo, na avaliação da entidade, o Programa se traduziu em uma política de expansão que buscou apenas estimular a criação de um sistema de educação superior de massa (PEREIRA e DA SILVA, 2010). Isso ocorreria porque, segundo a entidade, o governo federal estaria investindo apenas nas metas quantitativas, sem investir na qualidade do ensino.

3.1.2 A FASUBRA e o REUNI

Assim como os demais movimentos representativos, a FASUBRA possui um histórico de lutas pela democratização do acesso ao ensino superior público e de qualidade. Em 2009, a FASUBRA desfilou-se à CUT, alegando que a mesma atendia aos interesses do governo do PT. Porém, nas eleições de 2009 para a nova diretoria da FASUBRA, as chapas de apoio à CUT ficaram com 11 das 25 vagas para a direção nacional da Federação, assim, apesar da desfiliação, a maioria da direção da Federação continuava sendo cutista e, portanto, favorável à manifestações “pacíficas” contra à Reforma Universitária.

Em relação ao REUNI, durante o *IV Encontro Nacional de Técnicos Administrativos em Educação Negros e Negras e Militantes Anti-Racismo das Universidades Brasileiras*, realizado em 2008, a FASUBRA manifestou-se a favor do REUNI, apenas com algumas restrições. A entidade era contrária a vinculação da adesão aos investimentos. Tal como o ANDES-SN, a FASUBRA criticou a insuficiência dos aportes financeiros provenientes do REUNI para fornecer uma educação superior pública de qualidade. No entanto, apesar das críticas ao Programa, a FASUBRA não teve a mesma representatividade política, nem a mesma mobilização interna nas universidades federais capazes de motivar uma alteração na política do REUNI.

Outra preocupação da FASUBRA era em relação à abertura de concurso para provimento de Cargos Técnico-Administrativos em Educação, tendo em vista a grande demanda gerada pelo REUNI, com a ampliação do número de estudantes na graduação. De acordo com a “Análise sobre a Expansão das Universidades Federais 2003 a 2012” (MEC, 2012), em 2003 haviam 85.343 técnico-administrativos nas universidades federais e em 2012,

um total de 98.364, ou seja, um aumento de aproximadamente 16%, portanto, inexpressivo mediante um crescimento de aproximadamente 60% no número de estudantes matriculados nas universidades federais (MEC, 2012). O próprio MEC (BRASIL, 2012, p. 33) admite em sua Análise que:

É imperiosa a iniciativa de se ajustar a relação aluno/técnico administrativo de 15 para 1, conforme já acordado com a ANDIFES, a fim de atender às demandas acadêmicas e administrativas, demandas essas que se potencializam em decorrência do elevado aumento dos cursos de pós-graduação e do incentivo da abertura de cursos no período noturno.

Logo, devido ao acréscimo pouco significativo de servidores técnico-administrativos em educação nas universidades federais, a precarização do trabalho também torna-se outra pauta de discussões para o Sindicato. Em reunião com o ANDES-SN em maio de 2013, o MEC alegou ter pactuado com a ANDIFES uma relação de 15/1 como referência (15 estudantes para um técnico-administrativo), enfatizando que na maioria das universidades federais esta relação está acima do combinado, mas que grande parte das dificuldades na manutenção dessa proporção advém do fato de a distribuição não ser homogênea dentro das próprias Instituições de Ensino. Além disso, o MEC reconheceu um passivo anterior ao REUNI, contudo, alertou que não havia espaço orçamentário para novas contratações, tendo em vista que parte do limite orçamentário de pessoal foi utilizado para o reajuste salarial. Para Silva Júnior (2009), essa situação agravaria ainda mais as péssimas condições de trabalho para o docente, tendo em vista que o mesmo acabaria acumulando funções que antes eram realizadas pelos técnico-administrativos em educação.

3.1.3 A UNE e o REUNI

A UNE foi criada em 11 de agosto de 1937, na Casa do Estudante do Brasil no Rio de Janeiro, pelo então Conselho Nacional de Estudantes. Entidade máxima dos estudantes brasileiros de graduação, a UNE se diz uma entidade sem filiação político-partidária (PAIVA, 2011). No entanto, a UNE é questionada por alguns estudantes brasileiros por apoiar a Reforma Universitária do governo Lula, considerada por eles como promotora da privatização do ensino superior por meio de sua adequação aos preceitos liberais.

Em 2003, quando o governo Lula iniciou às discussões sobre a Reforma Universitária, a posição da UNE era favorável ao governo. De acordo com Franco (2008), na maioria das suas reportagens, a UNE utilizava como fonte entrevistados que ocupavam cargos dentro

MEC e outras instâncias do Estado, corroborando, assim, para o fato de que a UNE deu voz privilegiada para o governo federal defender suas propostas para a política educacional. Nesse sentido, a UNE legitimava a Reforma Universitária do governo Lula, pois defendia que esta havia sido realizada, pela primeira vez, em um contexto democrático, com a participação da comunidade acadêmica, suas entidades representativas e os setores da sociedade civil organizada (PAIVA, 2011).

Para Franco (2008), a UNE questionava apenas aspectos pontuais da Reforma, como por exemplo, a flexibilização do controle sobre as mantenedoras das instituições particulares de ensino superior. Quanto ao REUNI, Franco (2008) e Paiva (2011) alegavam que a UNE era contrária apenas ao prazo estipulado para as universidades aderirem ao Programa e à falta de um diálogo mais amplo com a comunidade acadêmica. Entretanto, segundo os autores, a expansão de vagas no ensino superior público era considerada positiva pela UNE porque ia ao encontro de algumas bandeiras historicamente defendidas pela entidade, principalmente a ampliação das vagas no período noturno e a mobilidade estudantil, que facilitava a permanência do aluno na universidade.

Para Almeida (2007), a UNE evitava os conflitos diretos com o governo e buscava sempre a negociação, o que favoreceu a implantação da Reforma Universitária e, como consequência, do REUNI. Assim, de acordo com Trópia (2008, p.9):

a União Nacional dos Estudantes tem funcionado como classe apoio à proposta de “reforma universitária” do governo Lula. É possível dizer que, além do apoio, a UNE portou-se como entidade militante de convencimento ideológico em torno dos benefícios da proposta de reforma universitária. Por meio da “Caravana da UNE pelo Brasil”, os dirigentes da entidade percorreram o país e difundiram as supostas vicissitudes da reforma: a regulamentação do ensino privado, com foco nas mensalidades, ampliação de vagas públicas, garantia de mais verbas do orçamento federal da educação para o ensino superior público e a destinação de mais recursos para a assistência estudantil.

A posição favorável da entidade sobre o REUNI foi divulgada igualmente no documento "Resolução da Reunião de diretoria da UNE sobre o REUNI" em que a entidade afirmava que o Programa “representa um importante avanço no compromisso do Estado com a universidade pública ao condicionar o processo de expansão de vagas à melhoria da infraestrutura da IFES, com acréscimo de até 20% de verbas de custeio” (UNE, 2007, p. 1). A UNE, portanto, conforme apontam Trópia (2008) e Franco (2008), servia como promotora da

Reforma Universitária, alegando que esta promoveria a democratização e a melhoria do ensino superior.

A ocupação das Reitorias em quase todas as Universidades Federais pelos Diretórios Acadêmicos (DCEs) foi justamente uma forma de protestar não só contra o REUNI, mas também contra a posição favorável da UNE ao Programa (PAIVA, 2011). Esse movimento estudantil em oposição à UNE criticava o Programa devido a:

Escassez ou ausência de diálogo no processo de elaboração (caráter antidemocrático); atentado contra a autonomia universitária (a eventual liberação de recursos estaria condicionada ao atendimento das diretrizes e metas estabelecidas pelo REUNI); ataque contra a democracia interna das instituições (exigência de novas estratégias e cronogramas) e seu caráter público (expansão das possibilidades de introdução do setor privado, especialmente o de cunho mais mercantil, com possíveis reflexos inclusive nas linhas de pesquisa); preocupação com números e metas, e não com a qualidade do ensino; ampliação do acesso à universidade sem o correspondente aumento dos investimentos feitos pelo Estado (BRINGEL, 2008, p. 115-116).

Essas reivindicações da oposição da UNE reforçaram o pleito do ANDES-SN e da FASUBRA contra o REUNI. Para Paiva (2011), portanto, a UNE deixou de ser referência para a maioria dos movimentos estudantis devido a sua posição favorável às Reformas Universitárias do governo Lula. Em 2009, formada por um grupo de estudantes dissidentes da UNE, surgiu a Assembleia Nacional dos Estudantes Livre (ANEL). A ANEL passou a reivindicar a revogação imediata do REUNI, organizando mobilizações contra o Programa em todo país, como as ocupações das Reitorias. A principal reivindicação da ANEL é a expansão com 10% do PIB para a educação. Esse movimento da esquerda estudantil, levou a uma recomposição dos Centros e Diretórios Acadêmicos em direção a uma resistência maior contra o REUNI nas universidades federais do país.

Dada à resistência pouco expressiva da UNE frente ao Programa, afirmando ser uma bandeira histórica do movimento estudantil exatamente a defesa pela ampliação de vagas e garantia da permanência dos estudantes nas universidades públicas brasileiras, gerou-se um clima de insatisfação nos Centros e Diretórios Acadêmicos, que se articularam para criar movimentos desvinculados à entidade, cuja oposição mais acirrada à UNE encontrava-se na ANEL.

3.2 Os consensos e dissensos na adesão do REUNI na UFRRJ

Não obstante os consensos e dissensos em nível nacional, a adesão do REUNI na UFRRJ também encontrou resistências na comunidade universitária. Isso se deve ao fato de que as universidades podem ser consideradas microssistemas políticos em que o processo decisório é influenciado pelo jogo dos atores acadêmicos e pela sua capacidade de estabelecer ligações que poderiam impor uma determinada tomada de decisão. Assim, as decisões também seriam tomadas por um pequeno grupo (RIZZATTI e DOBES, 2003). Nesse modelo, esclarecem Rizzatti e Dobes (2003), a participação é fluida e temporária, a tomada de decisão é permeada pela disputa entre pequenos grupos e o processo decisório tende a ser negociado. Os atores envolvidos na implementação de uma determinada política pública nas universidades, portanto, estão envoltos pelo corporativismo, pelo individualismo e pelo conservadorismo. A adesão da UFRRJ ao REUNI confirma esta concepção.

A aprovação do REUNI na UFRRJ, portanto, não foi uma decisão unânime na época, pois assim como havia um grupo de pessoas favoráveis ao REUNI, também existiam pessoas que eram contrárias à expansão da universidade, principalmente pela forma como o Programa estava sendo implementado pelo governo federal. Dessa maneira, tal como em outras universidades públicas federais, o processo de adesão ao REUNI foi bastante polêmico na UFRRJ, que também enfrentou manifestações similares às aquelas ocorridas em outras universidades federais. Diante do exposto, no período de adesão da UFRRJ ao REUNI, vários debates foram suscitados no meio acadêmico, levando a questionamentos e posicionamentos divergentes em relação ao Programa. Dando visibilidade a esse contexto, analisamos as resoluções dos principais representantes da Administração Superior da época (Reitoria, PROPLAN, PROGRAD, PROAES), que foram os principais órgãos da Universidade responsáveis pela implementação do REUNI na UFRRJ, além do posicionamento das entidades historicamente representativas dos diferentes segmentos da comunidade acadêmica da UFRRJ (ADUR, SINTUR e DCE).

3.2.1 A Administração Superior da UFRRJ e o REUNI

Conforme fora mencionado anteriormente, a Administração Superior da UFRRJ apoiava a adesão da Universidade ao REUNI. Para os dirigentes entrevistados, o REUNI representava a possibilidade de retomada de crescimento das universidades federais, sendo o

incentivo financeiro dado pelo governo federal o maior e mais convincente argumento para a sua adesão.

Para o entrevistado E3, que compartilha com a opinião da maioria daqueles que eram favoráveis ao REUNI, o mais importante argumento da oposição era que a UFRRJ, assim como as demais universidades federais, estava enfrentando sérios problemas de desestruturação, conforme relato do entrevistado E3, transcrito a seguir:

Num primeiro momento, houve uma reação muito grande da comunidade, já em função das dificuldades que as universidades federais vinham enfrentando nos últimos doze anos e todas as comunidades universitárias estavam muito receosas devido ao alto grau de desestruturação que as universidades federais vinham vivendo: proibição de concursos públicos, efetivo de professores sendo reduzido, falta de recursos financeiros, falta de possibilidade de manter o que se tinha, e, de qualquer modo, com toda a reação, nós buscamos construir um processo junto com as unidades acadêmicas, os Institutos, teve Instituto que não quis participar, que não integrou a equipe, eu integrei a equipe como membro da gestão [...] porque o REUNI tinha como foco central a expansão das vagas, cursos e vagas na graduação, com a proposta de reestruturação e expansão.

Na UFRRJ, em especial, as controvérsias eram de que as verbas destinadas à educação até então, eram muito escassas, suscitando uma desconfiança da comunidade acadêmica quanto aos rumos dos aportes financeiros propostos pelo Programa. No entanto, para a Administração Superior, esse receio, apesar de se justificar, não se sustentava, uma vez que um projeto consistente garantiria os aportes financeiros necessários para a implementação do REUNI na Instituição.

Para a Administração Superior, o grande temor era de que a Universidade, por não aderir ao REUNI, ficasse à margem do financiamento previsto pelo Programa e esse foi o seu principal argumento para justificar a sua adesão. Por outro lado, faz-se necessário destacar que, de acordo com Silveira (2011), a aprovação do REUNI pela Administração Superior da UFRRJ revelava a inegável afinidade com o governo federal vigente, haja vistas que o próprio CONSU¹⁹ aprovou, no ano de 2005, por unanimidade, a concessão do título de “Doutor Honoris Causa” ao então presidente Lula. O título não foi concedido apenas pela UFRRJ, mas

¹⁹Deliberação nº 13, de 28 de fevereiro de 2005, disponível para consulta em http://www.ufrj.br/soc/DOCS/deliberacoes/consu/Deliberacoes_2005/Delib13-2005.pdf.

também por todas as universidades públicas do Estado do Rio de Janeiro: UERJ, UNIRIO, UFRJ e UFF.

Com relação à elaboração da proposta, percebe-se que o processo decisório na UFRRJ foi centralizado, o que corrobora com a tese de Rizzatti e Dobes (2003) de que o processo decisório nas universidades se dá por um grupo seletivo de atores. O processo decisório, portanto, não foi fruto de uma construção coletiva, mas de um grupo de atores constituídos para elaborar o PRE/UFRRJ, que já haviam sido designados antes mesmo da abertura das discussões com a comunidade acadêmica.

Uma das explicações do governo federal para a implementação do REUNI, e que era compartilhada pelos que apoiavam o Programa na UFRRJ, era o da retomada do crescimento do ensino superior público, até então concentrado no setor privado, com o objetivo de reduzir as desigualdades sociais, pauta esta que estaria dentro das reivindicações dos movimentos sindicais, que lutam contra a privatização do ensino e por uma universidade pública, gratuita e socialmente referenciada. Assim, o REUNI iria expandir de forma significativa o número de vagas na graduação das universidades públicas federais, contribuindo para a universalização do ensino superior. O principal argumento utilizado pelos partidários do REUNI na UFRRJ era justamente o fato de que o mesmo se configurava na oportunidade de uma expansão da universidade pública, que há anos não recebia investimentos desse porte e que, por isso, encontrava-se sucateada.

A questão orçamentária, portanto, foi relatada como sendo a principal motivação da UFRRJ em aderir ao Programa por todos os entrevistados, devido à discrepância entre instituições públicas e privadas na dotação de investimentos federais, que havia se acentuado ainda mais nos anos 1990, conforme descrito por Silveira (2011, p. 159):

Quanto à expansão dos cursos de graduação ocorridas na virada dos anos 1990 para os anos 2000, convém iniciar o seu detalhamento ressaltando que ela resultou, entre outros motivos, de um acordo firmado, em 1998, entre o MEC e a Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES). Esse acordo foi citado no editorial do Rural Semanal nº 8/1999 (“Protocolo para expansão do sistema federal de ensino superior”) e determinava que as universidades federais se comprometessem a ampliar em 10% as vagas discentes na graduação, preferencialmente em cursos noturnos, para, em troca, o MEC aumentar o orçamento destas instituições também em 10%. O não cumprimento, da parte do MEC, no acordo levou as IFES a realizarem, em 2001, uma de suas mais longas

greves, que causou comoção na sociedade e na mídia, pois adiou a realização dos concursos vestibulares 2001/2002.

A grande preocupação com o REUNI, por outro lado, era que o mesmo impunha que as verbas destinadas ao cumprimento das metas pactuadas estivessem atreladas à capacidade orçamentária e operacional do MEC. Havia, então, o receio de que o ocorrido nos anos 1990 (a promessa de investimentos mediante a ampliação de vagas, o que não ocorreu), voltasse a se repetir. Neste sentido, para o ANDES-SN, os objetivos do REUNI não eram compatíveis com uma educação superior de qualidade, que já carecia de condições mínimas para o seu funcionamento. Para essa entidade, as universidades públicas brasileiras já enfrentavam uma precarização de sua infraestrutura e de uma deficiência em seu Quadro de servidores efetivos, que só seriam sanados com um aumento substancial no seu financiamento (ANDES-SN, 2007). Tal pensamento também era compartilhado por aqueles que se diziam contra a adesão da UFRRJ ao REUNI, conforme constatado em relatos dos entrevistados E5 e E6:

Naquele momento, a dimensão do impacto do REUNI nas universidades não foi medido, e naquele momento nosso maior problemas dentro dos sindicatos, dentro do ANDES-SN era justamente que a gente tinha uma avaliação dessas dimensões do que seria esse impacto não só do número de estudantes, do número de professores, mas principalmente que as nossas universidades não tinham infraestrutura para atender a demanda que estava proposta no Projeto, no Decreto e todas as universidades acabaram fazendo o mesmo projeto, esquecendo das especificidades, das peculiaridades dos locais onde essas universidades estavam. A gente não tem como dizer que a Rural e o Fundão são iguais, uma está no centro do Rio e outra está no município de Seropédica, então não tem como, mas o impacto que nós sofremos ele é diferente do impacto que a UFRJ sofreu e eu acho que começa pela infraestrutura e a localidade, isso conta muito.

A Administração Superior dizia que o REUNI era a solução para todos os problemas que nós apresentávamos e depois ela resolveria os problemas, como o déficit de trabalhadores, a qualidade e como o dinheiro do REUNI que ia entrar para a Universidade se fariam obras e toda a estrutura necessária (Entrevistado E5).

A discussão em torno do REUNI se deu através da questão orçamentária, de aumento de verba e de aumento da dotação orçamentária para a universidade, unicamente (Entrevistado E6).

A questão orçamentária, então, esteve presente em todo o debate sobre a adesão do REUNI, tanto em nível nacional, quanto na UFRRJ, sendo utilizada tanto como argumento

favorável a esta adesão pelos partidários do REUNI, quanto como argumento desfavorável por aqueles contrários ao REUNI.

No que refere ao processo de adesão da UFRRJ ao REUNI, todos os entrevistados relataram que houve debate promovido por parte da Administração Superior com a comunidade acadêmica. No entanto, a ADUR-RJ, o SINTUR-RJ e o DCE-UFRRJ argumentavam, na época, que a adesão ao Programa e suas implicações para a Instituição não estavam sendo amplamente debatidos na Universidade. Essas entidades exigiam que a data dos debates fosse divulgada com mais antecedência, maior visibilidade e divulgação para que toda comunidade acadêmica pudesse participar de fato dos debates.

No âmbito da UFRRJ, o principal *locus* para discussão do REUNI foi o Conselho Universitário (CONSU), órgão maior deliberativo da universidade. Nele, pressupunha-se que todas as discussões sobre o REUNI já haviam ocorrido no âmbito da comunidade acadêmica para que as decisões finais fossem tomadas. No entanto, questionados sobre a participação da comunidade acadêmica sobre o REUNI, os entrevistados E5 e E6 relataram que os debates com a comunidade não foram considerados suficientes, nem consistentes, pois foram conduzidos de maneira à atender à posição da Administração Superior na época, que era a justamente a defesa do REUNI, principalmente por conta da questão dos aportes financeiros que viriam com a adesão ao Programa. Em decorrência disso, houve a denúncia de que o CONSU não havia respeitado os direitos de voz e voto daqueles que não estariam de acordo com a adesão da UFRRJ ao REUNI, conforme os relatos dos entrevistados E5 e E6:

Houve debate sim. Houve debate primeiro com pequenos grupos, onde naquele momento, nós no sindicato não estávamos inseridos em todos os grupos, fomos colocados à margem. O segundo problema, quando tiveram os debates, a comunidade naquele momento estava contra, nós conseguimos fazer bastante movimento dentro da universidade em relação a isso, conseguimos mostrar o porquê que nós éramos contra, porque eu acho que o maior problema não é ser contra, mas mostrar, a universidade naquele momento estava passando por uma crise, nós já estávamos sem condições, como estamos até hoje e naquele momento o que afeta os estudantes, principalmente, era alojamento, bandeirão e posto de saúde que não davam conta, e tudo continua o mesmo até hoje e naquele momento a gente já sabia que para eles seria uma coisa muito pior do que pra nós o impacto o aumento do número de alunos, sendo que a universidade não ia crescer, então nós conseguimos sim mobilizar bem os alunos nesse momento e o debate daquele momento, o que é que foi o debate? O debate no fundo foi uma exposição de *achismos*, né, eu acho que se a gente ficar de fora, a gente vai ficar sem dinheiro, porque todo mundo tinha medo era que a proposta dizia

que vinha investimento e naquele momento a universidade que pensava em crescer, em ter uma projeção diferente, ela achava que se ela não aderisse ao REUNI ela ficaria à margem e hoje a gente vê que está a margem de qualquer jeito e hoje (Entrevistado E5).

Na verdade, o que se colocava na época que estavam acontecendo os debates. Estavam propostos alguns debates setoriais, alguns departamentos, alguns institutos, mas nós sempre avaliamos que este debate foi muito insuficiente. Foram debates conduzidos de maneira que atendessem a posição da administração na época, que era a defesa do REUNI e nós discutíamos que tinha que ser mais amplo o debate, tinha que ser com atividades que envolvessem mais a comunidade, com atividades maiores e que realmente chamasse a comunidade para discutir. Nós na época tínhamos posição de fazer uma estatuinte, uma discussão mais aprofundada dessa questão do REUNI, o que não aconteceu de fato. Das vezes que a gente pode participar por não ter atividade no sindicato ou a divulgação tivesse ocorrido de maneira que nós não tivéssemos conhecimento, todas as vezes que nós participamos, nós levamos posição de assembleia, da categoria, fizemos várias atividades no sindicato para discutir a questão do REUNI, tivemos posição em congresso, fizemos a discussão em uma mesa de um congresso que foi no período da discussão do REUNI, nós fizemos com palestrante, trouxemos o Roberto Leher, da UFRJ, que na época fez várias matérias sobre a questão do REUNI e nós fizemos essa discussão com a categoria, então participávamos com a decisão da categoria (Entrevistado E6).

Para os entrevistados E1, E2 e E3, por outro lado, os debates foram conduzidos de forma satisfatória a contemplar os anseios de toda a comunidade acadêmica:

[...] todos foram convidados a participar pela Reitoria da época e participaram em determinados momentos, não participaram assim ativamente, embora estivesse sempre a participação, havia também posições políticas um pouco antagônicas e em determinado momento resolveram ficar um pouco à margem do processo (Entrevistado E2).

A gestão pública com uma forma democrática de gerir a universidade pública, que garanta a participação, ela em momento algum deixou de ser feita assim durante o nosso 8 anos de mandato, agora, é, o que a gente não pode é ficar à mercê de momentos políticos, que são usados pelos dois lados, tanto pelo lado de que está com interesses institucionais ou não, *né?*, com relação a programas de governo, quanto do lado de quem não está com esses interesses, que é contra esses interesses, *né?* [...] Houve uma reação muito forte, mas nós nunca deixamos de dar os espaços. Nós tivemos uma sessão do Conselho Universitário agendada para o Gustavo para fazer a reunião em público. Houve a oportunidade do debate com a comunidade, que seria este no Gustavo, não houve, porque ocupou-se o Gustavo, fechou-se as

portas do Gustavão e os Conselheiros não entraram, então, eu convoquei a reunião para que ela pudesse acontecer, para o dia seguinte de manhã porque nós tínhamos um limite de prazo e foi feito dentro do que estava colocado e que estava aberto a todo mundo. Foi feita a reunião, no dia seguinte, com a mesma pauta, que seria no dia anterior, que não houve porque estava ocupado e impedida a entrada no Gustavão, e na Rural, tirando esse episódio no Gustavão, não teve nenhum outro episódio de confronto e esse não houve confronto porque a gente simplesmente não partiu *pra* entrar na marra. Nós respeitamos a posição das entidades representativas e ficamos conversando ali fora com a multidão ali em volta, ou seja, quem chegava eu explicava 'olha, *tá* acontecendo esse movimento, movimento válido da comunidade universitária, mas por outro lado a gente tem que cumprir com o nosso compromisso' e por conta da minha experiência com a Fase I, eu tinha certeza de que perder o REUNI era de uma estupidez tão grande, era de uma burrice institucional, que nós não podíamos dar o luxo de praticar essa burrice e nós tínhamos que ter uma forma legal e institucional de tomar essa decisão e os representantes, que eram todos eleitos, os diretores eram eleitos, os pró-reitores eram eleitos, porque nós tínhamos chapa completa, então o fato de nós termos tomado essa decisão dentro do Conselho era não só uma forma legal, como é uma forma moral, legalmente, moralmente e eticamente correta de fazer (Entrevistado E1).

Assim, evidencia-se nas falas dos entrevistados que não houve consenso sobre o debate no âmbito da comunidade acadêmica. Para os favoráveis à adesão, os debates ocorreram de forma democrática e satisfatória, com exposição clara dos motivos e da proposta da UFRRJ ao REUNI. Para os opositores, os debates foram escassos, insatisfatórios e pouco democráticos. Os argumentos expostos pelo entrevistado de que a decisão não poderia ser diferente e que o método de escolha dos membros da direção da Universidade e dos Institutos dava legitimidade à decisão eram justamente as características questionadas pelos opositores.

Para os reitores, em nenhum momento os dirigentes desrespeitaram os movimentos contrários ao REUNI. Portanto, a posição da Reitoria da UFRRJ convergia com a de outras universidades. A Administração Superior da UFRRJ alegava ter divulgado amplamente os fundamentos e principais metas do PRE/UFRRJ, tanto nos debates, quanto por meio da sua imprensa universitária. Considerando-se, deste modo, as instâncias formais de deliberação e tomada de decisão da estrutura da Universidade, podemos depreender que a UFRRJ seguiu todas as decisões dos colegiados. Para o entrevistado E1, apesar das críticas recebidas, a aprovação do REUNI em Conselho Universitário:

[...] é uma forma moral, legalmente, moralmente e eticamente correta de fazer e nós não demos, nós não saímos do *campus* e fomos pro Ministério Público ou fomos *pra, pra, pra* Prefeitura, *pra* outros locais, como aconteceu

em outras universidades (...), mas nós, é, nos foi possível viabilizar a discussão e a definição dentro do nosso ambiente, e não foi por nossa vontade que foi feito de manhã, foi por conta da decisão, né, que as entidades organizadas e o grupo de pessoas que estavam dando apoio a isso tomou de viabilizar a reunião do Conselho Universitário, então, essa, esse episódio, eu em momento algum considero que, que possa ser utilizado como um exemplo de uma situação arbitrária da Instituição, não foi, pelo contrário, ela foi de extremo respeito a, a divergência, de extremo respeito aos membros do Conselho, a Comunidade Universitária que elegeu essas pessoas e de responsabilidade, de extrema responsabilidade em relação a, ao que uma gestão eleita tem que fazer quanto às oportunidades que surgem.

Nesse sentido, depreende-se da fala do entrevistado que todos os trâmites considerados de acordo com o Regimento e Estatuto da UFRRJ vigentes à época foram realizados de forma adequada. Para os opositores, o PRE/UFRRJ servia apenas como uma fachada, que na teoria contemplava as reivindicações históricas dos movimentos sindicais e estudantis por uma ampliação da assistência estudantil, mas que na prática escondia o verdadeiro projeto a ser apresentado ao MEC, que abrangia as ações contidas no Decreto 6.096/2007 e no Acordo de Metas, mas que não satisfaziam os anseios comunidade acadêmica da Universidade.

3.2.2 A ADUR e o REUNI na UFRRJ

A Associação dos docentes da UFRRJ (ADUR) é uma Seção Sindical filiada à ANDES-SN. Como parte dessa entidade, a ADUR concordava com as críticas feitas por esta entidade ao REUNI. Assim, a ADUR corroborava com a visão de que a expansão da educação superior pública era necessária, mas não dentro dos moldes do REUNI. Conforme ressaltou o entrevistado E5: “as nossas universidades não tinham infraestrutura para atender a demanda que estava proposta no projeto”.

No boletim da ADUR de 2007, *Adur Informa*, a Associação deixa clara a sua posição frente à adesão e implementação do REUNI na UFRRJ:

A Associação de Docentes pronunciou-se contra o REUNI e contra a metodologia adotada pela UFRRJ para conduzir a implementação de um plano de expansão para esta Universidade, sem levar em conta o que pensam os três segmentos da instituição, que sefazem representar pela ADUR-RJ, SINTUR e DCE.

Os principais argumentos da ADUR contra a implementação do REUNI na UFRRJ foram:

- Ampliação do acesso à educação superior sem o aumento das verbas;
- O atrelamento do orçamento às metas pactuadas no Acordo de Metas do REUNI;
- Aprovação “relâmpago” do PRE/UFRRJ pela Administração Superior, sem que um debate mais ampliado com a comunidade acadêmica fosse realizado;
- Falta de informações quanto aos critérios escolhidos pela Comissão Consultiva do REUNI para a abertura de novos cursos e vagas em cursos já existentes;
- Falta de embasamento para implementar a Reestruturação Acadêmico-curricular;
- Incentivo a formação de “nichos” especializados dentro da instituição, pois os cursos considerados de maior prestígio não sofreram os impactos do REUNI;
- Promoção de uma ampliação da assistência estudantil, incompatível com a disponibilidade financeira do REUNI em seus cinco anos de vigência;
- Término ou limitação da dedicação exclusiva para professores-pesquisadores em regime de dedicação exclusiva;
- Excessiva preocupação com números e metas, ao invés da qualidade;
- Aumento da precarização das condições de trabalho dos servidores docentes, incluindo ampliação da carga horária de trabalho, turmas superlotadas, infraestrutura precária etc.;
- A obrigatoriedade de 90% de concluintes, que acarretaria em uma aprovação automática, tendo em vista os índices de evasão da Universidade em 2007;
- A instituição dos bacharelados interdisciplinares, que tornariam as universidades menos atrativas.

Tendo em vista a lista apresentada acima, a ADUR alegava que o PRE/UFRRJ não levava em conta as especificidades da Universidade. O entrevistado E5 corrobora com esta argumentação, pois, dado o pouco tempo para que a adesão ocorresse, “todas as universidades acabaram fazendo o mesmo projeto, esquecendo das especificidades, das peculiaridades dos locais onde essas universidades estavam”. Podemos inferir na fala do entrevistado que esse aligeiramento para a adesão foi a forma que o governo federal encontrou para pressionar as universidades federais a aderirem ao Programa. Quanto a esse assunto, o entrevistado E6 pontuou que não houve uma reflexão maior sobre o que seria realizar, por força de decreto, a reestruturação das universidades brasileiras naquele momento e elencou como sendo

preocupante o fato de que isso impunha que as particularidades de cada universidade não fossem respeitadas.

Para o entrevistado E5, o maior problema do PRE/UFRRJ foi não ter se debruçado sobre a questão da infraestrutura, mas apenas de “receber o ônus por aderir ao REUNI”. E ressalta a falta de uma perspectiva de reforma dos espaços físicos já existentes e que, por serem patrimônios históricos, em sua maioria, já careciam de melhorias com urgência, o que não estava previsto no PRE/UFRRJ. Esse motivo também foi alegado pelo entrevistado E7, ao ser questionado sobre a retirada do Instituto de Educação da Comissão Consultiva e as consequências do REUNI na atual realidade da universidade:

O temor do Instituto é a falta de infraestrutura para abarcar toda essa novidade que veio com o Reuni, então nós ficamos no início com uma deficiência grande do restaurante universitário, alojamentos, espaço físico para os cursos funcionarem, temos poucas salas de aula, salas de aula precisando de melhorias de infraestrutura, equipamentos, a tecnologia precisa acompanhar toda essa evolução da universidade, coisas básicas como parte elétrica, água, luz, luminárias [...], a gente vê a precariedade das instalações, instalações se deteriorando, falta de pessoal de apoio, pessoal de serviços gerais *pra* poder fazer a manutenção de toda a universidade, então, esses foram alguns impactos negativos e o MAIS IMPACTANTE negativamente é a demora da conclusão das obras, então, eu já fiz parte do CONSU, então nós vemos aí problemas imensos com relação a empresas que começam a obra e não terminam, abrem falência, o dinheiro escoou pelo ralo, a gente não sabe, até hoje eu não sei como foi a aplicação da verba que veio, não tenho conhecimento, apesar de ter participado do CONSU, tenho dúvidas em relação a isso, gostaria de maiores esclarecimentos *pra* poder saber por que as obras demoram tanto *pra* acontecer, elas não são finalizadas, quer dizer, o REUNI começou em 2008 até 2014, obras inacabadas, então eu acho que a universidade teve problema *pra* administrar, implementar, eu acho que o projeto foi interessante, vários cursos submetidos a aprovação, *pra* implementar, aumentar o número de vagas, bom, o projeto foi bom, agora a execução deixou a desejar.

Pudemos depreender, dessa forma, que faltou na implementação do REUNI não só na UFRRJ, mas nas demais universidades federais, uma reflexão mais aprofundada que permitisse pensar as universidades públicas federais a médio e longo prazos.

Outro fator elencado pelo entrevistado E6 é que a Comissão Consultiva, diferente do que consta no PRE/UFRRJ, já havia sido constituída antes mesmo do início das discussões com a comunidade acadêmica. A evidência disso era que, nos debates promovidos pela Administração Superior, a proposta de como a Universidade iria aderir ao REUNI já era apresentada. Segundo o entrevistado E6, a existência prévia dessa Comissão demonstrava que a Administração Superior não estava de fato aberta ao diálogo.

Questionado sobre quais as atitudes da ADUR após a aprovação do PRE/UFRRJ no CONSU, o entrevistado E5 revela que o Sindicato fez uma moção de repúdio e ressaltou que após a adesão da UFRRJ ao REUNI, os sindicatos e movimentos estudantis não tiveram mais o que fazer.

A posição da ADUR convergiu com a do ANDES-SN, mas não houve um empenho significativo para, de fato, impedir ou retardar a adesão da UFRRJ ao REUNI.

3.2.3 O SINTUR e o REUNI na UFRRJ

O Sindicato dos Trabalhadores em Educação da UFRRJ (SINTUR) é filiado à FASUBRA, que, como já vimos, tinha como posição favorável ao REUNI. Diferentemente da ADUR, o SINTUR não apresentou ações de ampla divulgação contra o REUNI. Na pesquisa documental, não foi encontrado nenhum jornal, panfleto ou outro documento que explicitasse a oposição do Sindicato à adesão da UFRRJ ao REUNI. Alguns documentos da ADUR²⁰, no entanto, colocam o SINTUR como oposição ao REUNI. De acordo com o entrevistado E6:

A nossa bandeira sempre foi a expansão, então nós tínhamos acordo para a expansão de vagas na universidade. Nós pactuamos da proposta que tinha que ampliar cursos na universidade e de que a universidade tinha que se abrir, *né*, para atender mais estudantes, só que com a proposta do REUNI nós nos posicionamos contrários e, na verdade, a discussão era de reestruturação, ao tomar conhecimento de qual era a proposta real do governo de que tinha limite exatamente na expansão orçamentária no segundo momento do REUNI, então garantia verba para implementação, mas essa continuidade da verba para a manutenção dos cursos no REUNI não existia, então, nós detectamos naquele momento que não tinha no projeto concursos para técnico-administrativos, que naquele momento, antes da implementação do REUNI já tinham um déficit de trabalhadores, existia um déficit de técnico-administrativo para a relação que a gente tinha de cursos na universidade, então, com o projeto, isso se aprofundaria muito mais e, ao avaliar o REUNI, nós descobrimos que os técnicos não tinham espaço para concurso público que desse conta dos cursos e, também junto com isso, a qualidade desses cursos. Nós tínhamos certeza que a universidade não estava preparada para o aumento dos cursos e, conseqüentemente de alunos, que estava determinado pelo REUNI [...]. A Administração dizia que o REUNI era a solução para todos os problemas que nós apresentávamos e que depois a questão do déficit de trabalhadores [...]. Na nossa avaliação não teve nenhuma avaliação de futuro, de realmente planejamento.

²⁰Para mais detalhes, ver: http://www.adur-rj.org.br/5com/pop-up/reuni_e_comunidade.htm.

Da fala do entrevistado E6, pudemos depreender que o motivo mais preponderante e decisivo que levou o SINTUR a se opor à adesão da UFRRJ ao REUNI foi a falta de perspectivas no PRE/UFRRJ para ampliação do Quadro de servidores técnico-administrativos para atender a demanda advinda da ampliação de vagas e abertura de novos cursos na Universidade.

Tendo como base a fala do entrevistado E6, pudemos elencar os demais argumentos do SINTUR contra a implementação do REUNI na UFRRJ:

- O PRE/UFRRJ não contemplava a abertura de concurso público para reposição e ampliação do Quadro de Servidores Técnico-Administrativos da Universidade;
- O PRE/UFRRJ estimulava a privatização e a terceirização dos serviços;
- O Projeto não previa melhorias nas condições de trabalho, no que se refere à infraestrutura da Universidade;
- O atrelamento do orçamento às metas pactuadas no Acordo de Metas do REUNI;
- Aprovação aligeirada do PRE/UFRRJ pela Administração Superior, sem que um debate mais ampliado com a comunidade acadêmica fosse realizado.

De acordo com o entrevistado E6, o SINTUR apresentou uma contraproposta ao PRE/UFRRJ em que constavam justamente os pontos supracitados. Contudo, essa contraproposta não chegou nem a ser discutida com a Administração Superior, sob a alegação de que o SINTUR era contra a expansão da Universidade, pois o REUNI se tratava de um projeto do governo do PT²¹ e que o Sindicato apoiava o rompimento com centrais governistas e com a CUT. De acordo com essa fala, o SINTUR estava nas mãos daqueles que eram oposição ao PT. Entretanto, ressalta-se que, novamente, apesar dos discursos de resistência ao Programa, não houve oposição mais acirrada à adesão da UFRRJ ao REUNI.

3.2.4 O DCE e o REUNI na UFRRJ²²

O Diretório Acadêmico da UFRRJ (DCE) é uma entidade representativa dos discentes, vinculada à UNE e que também vivenciou um período de lutas político-partidárias dentro do

²¹Infelizmente, não tivemos acesso a este documento, que se perdeu com o decorrer dos anos.

²²Não conseguimos entrevistar nenhum discente vinculado à direção do DCE no período analisado, pois, devido ao tempo transcorrido, os mesmos já não se encontram matriculados na Universidade.

próprio Diretório. Assim, apesar de dividido por questões políticas, o DCE da UFRRJ apoiou as ações dos movimentos sindicais nas lutas contra a adesão da UFRRJ ao REUNI.

De acordo com o blog *Ocupa Rural*, para o DCE, o REUNI “significa uma gradual degradação das condições de trabalho e ensino sobre uma estrutura já sucateada”. A maioria dos estudantes do Diretório, portanto, era contrária à adesão da UFRRJ ao que eles consideravam como sendo “um pacote de medidas do governo federal para a educação superior. Do mesmo modo que os demais movimentos representativos da UFRRJ, o principal argumento do DCE contra à adesão da UFRRJ ao Programa era a argumentação da falta de um debate mais abrangente com a comunidade acadêmica.

Em outubro de 2007, o DCE, por meio de um grupo de estudantes que se classificavam como independentes de partidos políticos e das correntes majoritárias do movimento estudantil, decidiu impedir a aprovação do PRE/UFRRJ no CONSU e ocupar a Reitoria em protesto. No meio estudantil da UFRRJ, o principal opositor ao REUNI foi o Centro Acadêmico de Licenciatura em Educação Física, que se encontrava nas mãos da chapa "Quem sabe faz a hora", ligada diretamente aos movimentos em oposição à UNE. Foram os integrantes desse Centro Acadêmico que lideraram a ocupação e levaram a Administração Superior da UFRRJ a recuar e a adiar temporariamente a sua decisão de aderir ao Programa.

Ao iniciarem a ocupação, os estudantes divulgaram uma nota repúdio à aprovação do documento:

Nós, estudantes da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, ocupamos hoje, dia 25 de outubro, a Reitoria em protesto contra o decreto REUNI (Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais) do Governo Federal. Exigimos que não ocorra o Conselho Universitário (CONSU) no dia 26 de outubro, às 13 horas, que terá como finalidade aprovar o REUNI.

A ocupação iniciou-se após a Comissão Consultiva apresentar seu projeto para o REUNI dentro de nossa universidade. A apresentação ocorreu com 24 horas de antecedência à sua aprovação, impossibilitando o debate com os diversos setores da universidade.

Queremos um debate mais amplo e que atinja toda a comunidade acadêmica (docentes, discentes e técnico-administrativos) para um projeto de reestruturação e expansão que atenda nossas reais necessidades, que respeite a autonomia universitária e que se comprometa com a qualidade de ensino das universidades federais. Entendemos que decreto REUNI significa uma gradual degradação das condições de trabalho e ensino sobre uma estrutura já sucateada.

Comissão contra o REUNI/Ocupação da Reitoria da UFRRJ (<http://ocupacaorural.blogspot.com.br/2007/10/estudantes-da-ufrralrj-repudiam-o.html>).

Neste trecho, ficou evidente que, por um lado, havia divergência dos estudantes da UFRRJ com a posição da UNE em relação ao REUNI e, por outro, a afinidade com a posição do ANDES-SN e da FASUBRA. No entanto, a ocupação não foi uma luta articulada entre a ADUR, o SINTUR e o DCE. Esse movimento foi uma iniciativa exclusiva dos estudantes e contou apenas com o apoio, quando a Reitoria já estava ocupada, dos movimentos sindicais da Universidade.

O DCE ainda denunciou a aprovação do REUNI pelo CONSU da UFRRJ, que, segundo o Diretório, fora realizado em apenas dez minutos, demonstrando, assim, o seu caráter antidemocrático, apesar da Administração Superior sustentar que o Programa havia sido posto em discussão com a comunidade acadêmica.

Apesar do episódio relatado, parece-nos que a pressão não visava impedir propriamente a adesão ao Reuni. O objetivo era a abertura de um diálogo com a Administração Superior. Talvez tivesse a ver mais com as disputas políticas internas do que um alinhamento com a posição de partidos de oposição ao PT. Inclusive porque muitos membros dos movimentos sindicais e de estudantes da UFRRJ, apesar de se manifestarem contrários à forma como o REUNI havia sido proposto pelo governo, eram filiados/simpatizantes do PT.

Não obstante esse fato, com exceção do episódio da ocupação da Reitoria, o DCE, assim como os movimentos sindicais da UFRRJ, não apresentou uma oposição muito acirrada à adesão da Universidade ao REUNI. Conforme fora mencionado, a maior resistência partiu do Centro Acadêmico de Licenciatura em Educação Física.

Em 2009, com a eleição da chapa de oposição "Quem sabe faz a hora", o DCE rompeu de vez com a UNE e estreitou relações com a ANEL. Cabe ressaltar que o 1º Congresso da Anel fora realizado no *Campus* de Seropédica da UFRRJ, em julho de 2011, mostrando que o DCE possuía laços estreitos com esse movimento. Além da presença do Diretório Acadêmico da Universidade, estavam presentes representantes da CONLUTAS, do ANDES-SN e da FASUBRA ao evento.

Apesar do exposto, O DCE, assim como a ADUR e o SINTUR, a despeito de se mostrar contrário ao REUNI e a forma como esse estava sendo colocado à Comunidade Acadêmica pela Administração Superior, pouco se mobilizou para que a Universidade não aprovasse o PRE/UFRRJ.

CAPÍTULO IV:

A FORMULAÇÃO E A IMPLEMENTAÇÃO DO REUNI NA UFRRJ: OS CONSENSOS E DISSENSOS EM XEQUE

Tendo como base os principais argumentos a favor e contrários à adesão ao REUNI na UFRRJ e que se repetem nos discursos da Administração Superior, da ADUR, do SINTUR e do DCE, analisaremos neste capítulo o processo de implementação do Programa na Universidade: a questão orçamentária, o aumento na quantidade de alunos e de cursos na graduação, o problema da infraestrutura e ausência de previsão para a realização de concursos públicos.

Para adesão ao REUNI, as Universidades deveriam apresentar um projeto detalhado, no qual deveriam realizar um diagnóstico da situação atual e as metas a serem alcançadas durante os anos de vigência do Programa, detalhando o seu cronograma de ações. Para elaborar esse projeto, a UFRRJ formou uma Comissão Consultiva, no ano de 2007, que, segundo consta no Projeto de Reestruturação e Expansão da UFRRJ (PRE/UFRRJ), foi constituída mediante uma proposta apresentada pela Comunidade Acadêmica. Na estrutura tipo comissão, as decisões são tomadas por consenso entre pares e as decisões, em sua maioria, são tomadas por um pequeno grupo, já que a grande maioria não se envolve nos processos decisórios (SAITO *et al*, 2011)²³.

Ao ser questionado sobre quais foram os principais atores envolvidos na elaboração da Minuta de Reestruturação e Expansão da Rural, bem como a hierarquia dos atores na elaboração do projeto e de que forma eles foram escolhidos dentro de cada unidade, o entrevistado E2 respondeu que:

Bom, isso..., a Reitoria, pela Coordenação do Plano de Reestruturação, sob a minha coordenação, assumiu a presidência, e foram convidados os diretores de unidades, para que no âmbito de cada unidade, o conselho de cada unidade indicasse um representante para compor essa comissão. Então na verdade, os principais atores foram os diretores de unidade que, dentro dos seus conselhos, fizeram esse encaminhamento e tiraram os seus representantes.

²³Ver o Apêndice F, que apresenta a Estrutura Organizacional da UFRRJ em 2007.

Todavia, o entrevistado E7 contradiz essa informação ao mencionar que foi convidada pela Reitoria para integrar a Comissão:

Eu em princípio fui então convidada pelo então Reitor, Prof. Ricardo Miranda para constituir a comissão de elaboração da proposta de reestruturação da universidade, em princípio eu aceitei e participei de algumas reuniões e trouxe a discussão para o instituto, para o meu instituto.

Essas falas demonstram, portanto, que há controvérsias com relação ao quanto o processo foi democrático. A Comissão, na verdade, foi formada por pessoas indicadas pelo então Reitor, sendo composta apenas por docentes favoráveis à adesão da UFRRJ ao REUNI. Além de serem atores que compartilhavam a mesma posição em relação à adesão ao REUNI, cabe destacar, também, que a Comissão foi constituída apenas por docentes, ou seja, por pares, sem o envolvimento dos demais segmentos que compõe a comunidade acadêmica, ou seja, estudantes e servidores técnico-administrativos em educação, uma das partes daqueles que foram diretamente atingidos pelo Programa e que foi excluída do processo. Com essa medida, a Administração Superior evitaria, assim, que o processo de adesão, formulação e implementação do PRE/UFRRJ fosse inviabilizado.

4.1 A implementação do REUNI na UFRRJ

Apesar dos dissensos em torno da adesão ao REUNI pela UFRRJ, a Universidade aprovou o PRE/UFRRJ, através da Deliberação nº 043/CONSU/SOC-UFRRJ, de 30 de novembro de 2007, sendo assinado pelo então Reitor, Prof. Dr. Ricardo Motta Miranda. Nele, são apresentados os principais desafios a serem enfrentados pela Universidade na implementação do REUNI no *campus* de Seropédica, tendo como principal motivo para a adesão o argumento de que:

A UFRRJ possui o seu *Campus* principal localizado em uma região bastante peculiar da geografia do Estado do Rio de Janeiro. Está situado, aproximadamente, a 80 km da Capital do Estado. Situado em terras que formaram no passado colonial a antiga Fazenda Jesuítica, o perímetro da Universidade compreende uma vasta região a partir do Município de Seropédica, recente desmembramento da antiga Vila, atual município, de Itaguaí. Todavia, com a criação de seus dois novos *Campi*, nos Municípios de Nova Iguaçu e Três Rios, a área de influência da Universidade abrange vastos e importantes setores do Estado do RJ, tanto na região metropolitana quanto no interior do Estado. **Podemos dizer que a UFRRJ atualmente é a principal possibilidade de oferta de ensino superior público para regiões como a Baixada Fluminense, Zona Oeste do Município do Rio de Janeiro, Vale do Paraíba, Costa Verde, Sul Fluminense e parte significativa da Região Serrana.** [grifo nosso] (UFRRJ, 2007, p. 5)

Aqui, salientamos o fato de que o PRE/UFRRJ apresentava um argumento pouco ressaltado entre os entrevistados da pesquisa: a inclusão social. O fato de que a Universidade encontra-se inserida em uma região estratégica para a interiorização do ensino superior público no Estado do Rio de Janeiro e sua importância para esta região é argumento constantemente reforçado em todo o PRE/UFRRJ²⁴. No documento, enfatiza-se a urbanização da periferia da Região Metropolitana do Estado do Rio de Janeiro, que demandaria uma crescente necessidade por serviços públicos básicos e por uma educação de qualidade. Logo, mediante essa fragilidade da presença do Estado, torna-se fundamental o investimento em conhecimento. Nesse sentido, a UFRRJ, com sua missão de:

Gerar, socializar e aplicar o conhecimento nos diversos campos do saber, através do ensino, da pesquisa e da extensão, indissociavelmente articulados, de modo a contribuir para o desenvolvimento do País, ressaltando interior do Estado do Rio de Janeiro e a Baixada Fluminense, visando à formação de profissionais-cidadãos com autonomia para o aprendizado contínuo, socialmente referenciados para o mundo do trabalho e capazes de atuar na construção da justiça social e da democracia (UFRRJ, 2007, p. 6).

A localização da UFRRJ seria, assim, um lugar privilegiado na oferta de educação superior gratuita e de qualidade para a região. Entretanto, o documento também adverte que as ações são comprometidas pela falta de infraestrutura do seu *campus* principal, localizado em Seropédica, objeto da nossa reflexão. Além disso, reconhece a pouca inserção da Universidade na comunidade do entorno, resultando no baixo índice de aprovação dos candidatos da região nos concursos de acesso aos seus cursos de graduação.

²⁴Ver páginas 7, 19, 45 e 46 do PRE/UFRRJ, 2007.

No PRE/UFRRJ, a questão dos aportes financeiros não é enfatizada como fora nos discursos que justificavam a adesão da Universidade ao Programa, pois o documento apenas pontuou que a adesão só se daria mediante a "garantia dos aportes financeiros necessários e incluídos na matriz orçamentária da UFRRJ, para além de 2012" (UFRRJ, 2007, p. 3). É interessante notar que era de conhecimento de todos que o REUNI tinha um prazo determinado (2007-2012), então, como garantir o aporte financeiro para além do Programa?

Na página 6, o PRE/UFRRJ já sinalizava ao seu leitor que o ano de 2008 seria destinado para que se definisse novamente o Projeto, inclusive com "redefinição de estratégias e metas", justificando o fato ao pouco tempo para consolidação do Projeto.

Além da missão apresentada no Projeto, são expostos os eixos sobre os quais a expansão é alicerçada: o fortalecimento e desenvolvimento das áreas já existentes e crescimento nas áreas de Saúde e Humanidades. Logo, como instrumentos da política pública empregados para implementar o REUNI na UFRRJ por esta comissão, podemos elencar: a ampliação da oferta de vagas de ingresso, especialmente no período noturno; redução das taxas de evasão, por meio da ampliação dos Programas de Assistência Estudantil; ampliação da mobilidade intra e interinstitucional estudantil; ocupação de vagas ociosas através de transferência e reingresso no âmbito da UFRRJ e adesão ao Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM); reestruturação Acadêmico-Curricular; renovação Pedagógica da Educação Superior (articulação da educação superior com a educação básica, profissional e tecnológica); articulação da graduação com a pós-graduação; expansão da grande área de Ciências Humanas; realização de novas construções e reformas de instalações; realização de concursos públicos para o provimento do Quadro de servidores (PRE/UFRRJ, 2007). Todas as ações estavam em conformidade com as dimensões apontadas no REUNI.

Cabe ressaltar, ainda, que a implementação da expansão na UFRRJ foi referenciada no Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI 2006-2011), documento pelo qual fora realizado um diagnóstico da situação da UFRRJ, destacando, novamente, a sua importância para a interiorização da educação superior. Isto porque a UFRRJ já havia participado do Programa de Expansão Fase I do governo federal, tendo o Executivo sinalizado na ocasião a possibilidade de se dar continuidade ao projeto de expansão no futuro.

O Termo de Acordos de Metas do REUNI nº 040 foi assinado com a Secretaria de Educação Superior (SESu) em março de 2008. Esse documento expressava categoricamente o contrato de gestão firmado entre a UFRRJ e o MEC/SESu, atrelando a liberação gradual das

verbas ao cumprimento das metas pré-estabelecidas nesse contrato. O Termo considerava a: “elevação gradual da taxa de conclusão média dos cursos de graduação presencial 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 da assinatura deste termo.” (ACORDO DE METAS Nº 40, 2008, p. 2).

O modelo de implementação de políticas públicas adotado pelas universidades brasileiras, segundo Dagnino e Gomes (2003), é, quase sempre, o modelo *bottom-up*, em que o controle de todo o processo é realizado pelos próprios professores. Conforme fora apontado em capítulo anterior, no modelo *bottom-up*, a ênfase está em elencar quais os fatores que dificultaram que os objetivos fossem atingidos (MATLAND, 1995). Nessa abordagem, os implementadores têm grande discricionariedade na forma de implementar a política, assim, o sucesso ou o fracasso de muitos programas, muitas vezes, depende do compromisso e habilidades dos atores diretamente envolvidos na execução dos programas. Os implementadores (tanto os professores eleitos – filiados ou não à ADUR – quanto a burocracia universitária, formada por servidores técnico-administrativos em educação contratados mediante concurso público e que poderiam ou não estar filiados ao SINTUR), portanto, podem modificar a política. Logo, eles não são neutros nem passivos no processo. Nesse sentido, argumentam os autores, a implementação tende a ser apenas um prolongamento da formulação. Assim, a implementação é compreendida como um processo de negociação e conflito. A formulação e a implementação estão interligadas por meio das percepções, decisões e ações da burocracia implementadora.

Na implementação do REUNI na UFRRJ, conforme fora mencionado, toda a Comissão responsável por elaborar a proposta era composta apenas por docentes e, embora tivesse o nome de um secretário, este constava apenas para o desempenho das funções burocráticas necessárias e não tinha voz no grupo, embora não houvesse nenhuma exigência legal para tal. A Comissão, portanto, teve autonomia não só para elaborar a proposta de adesão, como também para alterá-la após a sua aprovação no CONSU. Logo, para operacionalizar a implementação do REUNI na UFRRJ, apesar da proposta ter sido construída em 2007, os implementadores puderam, ao longo do ano de 2008, reformular o projeto de adesão enviado ao SESU/MEC, conforme proposta do próprio MEC, uma vez que o ano de 2007 havia sido de muitas discussões e polêmicas em torno do REUNI. E puderam fazê-lo sem que houvesse novas discussões, ou seja, a revelia da comunidade acadêmica, dos demais servidores e dos alunos. Os opositores ao Programa mais uma vez não se mobilizaram

efetivamente para contestar as mudanças no PRE/UFRRJ, por considerarem que não haveria mais o que fazer para mudar a realidade que se apresentava.

Da proposta preliminar da Minuta do Projeto do REUNI à proposta final enviada ao MEC, houve algumas modificações significativas. De acordo com o Relatório de Gestão da Graduação 2012 (UFRRJ, 2013), nas áreas de Ciências Biológicas e de Ciências Agrárias não houve nenhuma mobilização para proposição de novos cursos, apenas alguns movimentos em direção à ampliação de vagas. No entanto, o único curso da área das agrárias a ampliar a oferta de vagas foi o de Engenharia Florestal (SILVEIRA, 2011). Os cursos planejados nas áreas de saúde (Biomedicina, Fonoaudiologia e Fisioterapia) não chegaram a ser implantados, uma vez que sua implementação requereria um novo redimensionamento da Universidade, que não era contemplada pelo REUNI cujo objetivo era garantir a melhor utilização dos recursos já disponíveis (SILVEIRA, 2011). Na área de Saúde, apenas o curso de Farmácia foi aprovado. Nos cursos de Engenharia Química, Engenharia Florestal, Engenharia de Alimentos, Geologia, Química (período noturno) e Ciências Biológicas houve apenas ampliação das vagas (UFRRJ, 2013). Os cursos de Engenharia de Agrimensura e de Engenharia Agrícola fizeram mudanças em seus projetos político pedagógicos, passando a contemplar uma formação mais ampla, alterando as suas respectivas nomenclaturas para Engenharia de Agrimensura e Cartográfica e Engenharia Agrícola e Ambiental (UFRRJ, 2012).

Ainda em 2008, durante a fase de reformulação do projeto, o Instituto de Tecnologia (IT) retornou com o pedido de abertura do curso de Graduação em Engenharia de Materiais e o Instituto de Educação, mesmo se retirando da Comissão Consultiva, solicitou a abertura de um curso de Graduação em Psicologia, tendo em vista a existência de um Departamento de Psicologia. O Instituto Multidisciplinar (IM) apresentou a proposta de criação de cursos de Graduação em Ciência da Computação (UFRRJ, 2013) e o Instituto de Três Rios, um curso na área de Gestão Ambiental. Feitas as alterações, o PRE/UFRRJ começou a ser implementado no ano de 2009. Assim, a UFRRJ se comprometeu, através do Acordo de Metas, a cumprir as seguintes metas:

Tabela3 - Indicadores e dados globais do Acordo de Metas do REUNI da UFRRJ

TABELA DE INDICADORES E DADOS GLOBAIS										
UFRRJ - UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO										
Indicadores			2007	2008	2009	2010	2011	2012	2017	
Graduação	Número de Cursos	Total	31,00	31,00	40,00	53,00	59,00	59,00	59,00	
		Noturno	12,00	12,00	19,00	19,00	24,00	26,00	26,00	
	Vagas anuais	Total	2.190,00	2.190,00	2.825,00	3.515,00	3.830,00	3.830,00	3.830,00	
		Noturno	785,00	765,00	1.200,00	1.465,00	1.555,00	1.555,00	1.555,00	
	Matrícula Proj. (MAT)	Total	10.525,45	10.526,45	13.518,15	16.863,66	18.367,74	18.367,74	18.367,74	
		Noturno	3.504,15	3.504,15	5.438,50	6.704,46	7.142,31	7.142,00	7.142,00	
	Alunos Dipl. (DIP)	Total	1.037,00	1.103,00	1.600,00	1.795,00	1.989,00	2.535,00	3.443,00	
		Noturno	118,00	123,00	543,00	604,00	581,00	1.047,00	1.397,00	
	Taxa conclusão graduação (TCG)			0,65	0,72	0,94	1,10	0,94	1,16	0,90
	Pós-Graduação	Número de Cursos	Mestrado	14,00	15,00	16,00	17,00		17,00	17,00
Doutorado			8,00	8,00	10,00	11,00	13,00	14,00	14,00	
Matrículas		Mestrado	537,00	614,00	684,00	741,00	763,00	825,00	808,00	
		Doutorado	338,00	347,00	397,00	422,00	472,00	507,00	532,00	
Número de Professores Equivalentes			1.012,00	1.139,50	1.351,50	1.553,00	1.630,50	1.665,85	1.656,80	
Número de Professores com Equivalência DE. (DDE)			552,90	735,16	871,94	1.001,94	1.051,94	1.069,94	1.069,94	
Dedução por Integração da Pós-Graduação (DPG)			32,55	36,76	43,60	50,10	52,60	53,45	53,45	
Corpo Docente Ajustado (DDE-DG)			620,26	696,40	828,34	951,84	999,34	1.015,49	1.015,49	
Relação de Alunos de Graduação por Professor (RAP)			16,97	15,07	16,32	17,74	18,38	18,09	18,09	

Fonte: UFRRJ, Acordo de Metas n.º. 40, 2008, p. 4.

De acordo com a Tabela 3, o número de cursos de graduação passaria de 31, no ano de 2007, para 59 até o ano de 2012, aumentando em mais de 80% nas matrículas projetadas até o ano de 2012 e em pouco mais de 90% o quantitativo de cursos ofertados. O número de professores-equivalentes, contudo, deveria expandir aproximadamente 64%, o que indica a intensificação do trabalho docente.

No entanto, o PRE/UFRRJ não garantia o aumento gradual da taxa de conclusão das graduações presenciais para noventa por cento. Há, aqui, uma divergência entre o Acordo de Metas e o PRE/UFRRJ, que previa "ter elevado os índices globais de conclusão de curso tendo como meta própria e realista 80% de concluintes" (UFRRJ, 2007, p. 4). Para tal, o PRE/UFRRJ prevê, sobretudo, o fortalecimento e crescimento das áreas já existentes, como é o caso da área de engenharias, procedendo à reestruturação da concepção do ensino de graduação, desde as normas acadêmicas atualmente em vigor, até os projetos pedagógicos dos cursos. Com essas medidas, visava-se, igualmente, a redução das taxas de evasão. No Acordo de Metas, porém, a Cláusula Primeira (do Objeto) apresenta como objetivo principal exatamente o aumento dessa relação para noventa por cento (além da elevação da relação aluno/professor de 18/1). E é justamente essa cláusula que irá nortear todo o contrato firmado entre a UFRRJ e o MEC/SESu.

É oportuno destacar na Tabela3, também, que, em conformidade com as diretrizes do REUNI, a Taxa de Conclusão da Graduação (TGG) e a Relação Aluno Graduação Presencial-Professor (RAP), podemos perceber que há flutuações nesses indicadores no período de vigência do Programa. Entre os anos de 2010 e 2011, há uma queda na TGG, que entre os anos de 2007 e 2010 possui um crescimento acentuado, sendo retomado entre os anos de 2011 e 2012. Em relação à RAP, temos uma pequena queda nos indicadores entre os anos de 2007 e 2008 e um pequeno crescimento entre os anos de 2008 e 2012. O Acordo de Metas não apresenta uma explicação detalhada desses indicadores, mas, podemos deduzir que tais fatos refletem a recomposição das vagas, as aposentadorias e as exonerações. Tais indicadores são fundamentais para a liberação dos recursos orçamentários pelo MEC.

4.1.1 A questão orçamentária

O montante destinado pelo MEC/SESu para a execução das metas pactuadas no Acordo de Metas da UFRRJ era de R\$ 43.617.932,24 (quarenta e três milhões, seiscentos e dezessete mil, novecentos e trinta e dois reais e vinte e quatro centavos) para investimentos, com o acréscimo de R\$ 29.371.694,26 (vinte e nove milhões, trezentos e setenta e um mil, seiscentos e noventa quatro reais e vinte e seis centavos) para custeio/pessoal, atrelados ao desempenho atingido no cumprimento das metas (ACORDO DE METAS, 2008, p. 4). A Tabela 4 mostra como os recursos orçamentários foram distribuídos pelo MEC.

Tabela4 - Recursos anuais da UFRRJ para o REUNI

Item	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Custeio/ Pessoal	0	4.688.627,50	14.318.391,90	24.304.176,80	27.721.590,10	29.371.694,26
Investimento	2.646.919,34	1.764.612,90	14.958.500	16.827.500	7.420.400	0

Fonte: Acordo de Metas nº40, 2008, p. 5.

De acordo com a Tabela 4, em 2007, a UFRRJ não recebeu verbas para investimentos em custeio/pessoal, pois o Acordo de Metas só foi assinado em 2008. Ressaltamos que, conforme mencionado no Capítulo II, o artigo 3º do Decreto nº. 6.096 (BRASIL, 2007a), que trata dos recursos financeiros para as universidades federais custearem as despesas com o REUNI, destaca-se que os recursos que serão despendidos ao longo dos anos de duração do plano são limitados a 20% das despesas de custeio e pessoal da universidade. As despesas que poderão ser feitas são: (I) construção e readequação de infraestrutura e equipamentos necessárias à realização dos objetivos do Programa; (II) compra de bens e serviços

necessários ao funcionamento dos novos regimes acadêmicos; e (III) despesas de custeio e pessoal associadas à expansão das atividades decorrentes do plano de reestruturação. (BRASIL, 2007a). Deste modo, a estratégia do REUNI foi a vinculação dos recursos adicionais ao cronograma de execução das metas. Para receber os investimentos que constam da Tabela 5, baixo apresentada, o PRE/UFRRJ comprometeu-se a cumprir indicadores.

Tabela 5 - Síntese do orçamento da UFRRJ para o PRE/UFRRJ

QUADRO SÍNTESE DE ORÇAMENTO								
UFRRJ - UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO								
Orçamento		2008	2009	2010	2011	2012	Total	
Custeio	Pessoal	Professores Equivalentes	0,00	9.433.298,30	16.646.997,00	19.421.496,50	20.364.826,33	65.866.618,13
		Servidores de Nível Superior	0,00	759.292,80	949.116,00	1.044.027,60	1.138.939,20	3.891.375,60
		Servidores de nível intermediário	0,00	2.544.899,20	2.703.955,40	2.863.011,60	3.022.067,80	11.133.934,00
		Total	0,00	12.737.490,30	20.300.068,40	23.328.535,70	24.525.833,33	80.891.927,73
	Bolsa	Assistência Estudantil	300.000,00	600.000,00	1.200.000,00	1.680.000,00	2.100.000,00	5.880.000,00
		Mestrado	315.840,00	315.840,00	631.680,00	631.680,00	631.680,00	2.526.720,00
		Doutorado	267.648,00	334.560,00	368.016,00	434.928,00	434.928,00	1.840.080,00
		Pós-Doutorado	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
		Professor Visitante	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
		Total	883.488,00	1.250.400,00	2.199.696,00	2.746.608,00	3.166.608,00	10.246.800,00
	Unidades Básicas de Custeio		1.493.105,55	1.074.950,00	2.149.900,00	3.224.850,00	4.299.800,00	12.242.605,55
	Total Projetado		2.376.593,55	15.062.840,30	24.649.664,40	29.299.993,70	31.992.241,33	103.381.333,28
	Créditos Autorizados		2.463.136,05	8.304.044,20	15.020.517,35	22.692.569,01	31.254.227,06	79.734.493,68
	Diferenças		86.542,50	-6.758.796,10	-9.629.147,05	-6.607.424,69	-738.014,27	-23.646.839,60
Investimento	Edificações	3.000.000,00	6.000.000,00	8.500.000,00	3.000.000,00	0,00	20.500.000,00	
	Infra-Estrutura	1.000.000,00	5.000.000,00	4.500.000,00	2.000.000,00	0,00	12.500.000,00	
	Equipamentos	411.532,24	3.958.500,00	3.827.500,00	2.420.400,00	0,00	10.617.932,24	
	Total Projetado	4.411.532,24	14.958.500,00	16.827.500,00	7.420.400,00	0,00	43.617.932,24	
	Créditos Autorizados	4.411.532,24	0,00	0,00	0,00	0,00	4.411.532,24	
	Diferenças	0,00	-14.958.500,00	-16.827.500,00	-7.420.400,00	0,00	-39.206.400,00	

Fonte: Simulador REUNI, 2008.

Na Tabela 5, nota-se que de 2009 a 2012 o montante destinado para custeio/pessoal na UFRRJ com o REUNI aumentou pouco mais de 92,54%. Destacamos, também, que os dados financeiros para investimentos apontavam para uma ampliação no orçamento da Universidade no ano de 2009. Privilegiava-se, portanto, uma orientação para resultados e obrigava as instituições a repensar suas práticas de gestão para que esses resultados sejam de fato produzidos.

Apesar de todos os valores recebidos em razão da assinatura do Acordo de Metas, no ano de 2009, a UFRRJ precisou de uma readequação orçamentária, conforme motivos expostos no documento “Readequação Orçamentária UFRRJ: investimentos necessários em edificações, infraestrutura e equipamentos”. O documento solicita ao MEC/SESu que, além dos valores já previstos para investimentos nos anos 2009 à 2012, ainda haja um acréscimo de R\$ 59.931.387,82 (cinquenta e nove milhões, novecentos e trinta e um mil, trezentos e oitenta e sete reais e oitenta e dois centavos), conforme mostra a Tabela 6:

Tabela6 - Readequação orçamentária proposta pela UFRRJ ao REUNI

	2008	2009	2010	2011	TOTAL
Edificações	4.431.387,82	11.000.000,00	8.500.000,00	3.500.000,00	23.000.000,00
Infraestrutura	-	5.000.000,00	5.000.000,00	2.500.000,00	12.500.000,00
Equipamentos	-	2.000.000,00	2.000.000,00	3.000.000,00	7.000.000,00
Novos Investimentos	-	5.500.000,00	5.500.000,00	4.000.000,00	15.000.000,00
Totais Anuais	4.431.387,82	22.500.000,00	20.500.000,00	12.500.000,00	-
TOTAL GERAL	-	--	-	-	59.931.387,82

Fonte: Readequação Orçamentária UFRRJ: investimentos necessários em edificações, infraestrutura e equipamentos, 2009, p. 10.

Conforme mostra a tabela 6, os dados demonstram que a readequação orçamentária foi necessária porque os recursos previstos inicialmente revelaram ser insuficientes para sanar os problemas de infraestrutura e ausência de recursos humanos já existentes e que foram agravados pelo crescimento acelerado da Universidade após a implementação do REUNI.

4.1.2 A questão da infraestrutura

Segundo Bittencourt e Ferreira (2014), a implementação de políticas públicas, em regra, se faz com o incremento da oferta de serviços públicos e ampliação da infraestrutura. O principal objetivo do REUNI era “criar condições para a ampliação do acesso e permanência na educação superior, no nível de graduação, pelo melhor aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos existentes nas universidades federais” (BRASIL, 2007). Tendo isso em vista, é de grande importância para nossa análise a discussão sobre a necessidade de se ter uma infraestrutura adequada para atender a transformação decorrente tanto da expansão do número de vagas quanto da criação de novos cursos na graduação geradas pela adesão da Universidade ao REUNI.

De acordo com a Análise da Expansão das Universidades Federais 2003-2012 (2012), o REUNI fez um total de 1.588 obras de infraestrutura concluídas nas universidades federais, correspondendo a 3.065.735,17m².

No que diz respeito à implementação do REUNI na UFRRJ, 100% dos entrevistados relataram que a maior dificuldade enfrentada foi em relação às obras. De acordo com o entrevistado E2:

[...] outro gargalo também foram algumas ações envolvendo as obras, né, construção de espaço físico, e a principal realmente foi problema judicial de uma licitação que foi, é..., objeto de uma primeira análise da justiça que não quis decidir sobre a licitação da construção do prédio que abrigaria os professores, um pavilhão para alocar quinhentos professores, isso era um projeto que, no planejamento, seria entregue no mesmo momento que o Pavilhão de Aulas Teóricas, então, nós tínhamos recebido isso aí no final de 2010 e início de 2011, mas houve todo esse problema judicial e só em 2013 que o juiz levou *pro* plenário da vara dele para decidir em conjunto no plenário e o plenário decidiu que a universidade teria que fazer um novo processo licitatório, então, não foi feita a obra, os professores não tiveram o espaço que a gente tinha planejado para ter em 2010, 2011 já, e estamos agora refazendo, nós vamos iniciar o processo licitatório agora este ano para alocar os professores que estão fora dos seus gabinetes, sem condição de trabalho como a gente gostaria e planejou para que houvesse.

E acrescenta:

[...] a questão de obra pública isso é bastante complicado, houve uma mudança recente por conta mais das ações da copa do mundo, que depois abriram espaço para a área de saúde, agora abriram para a área de educação, de mudar um pouco o procedimento para dar mais agilidade a conclusão das obras, mas como tem essa situação da engenharia no Brasil, especificamente no Rio onde que tem grandes eventos, mão de obra muito difícil, então nós estamos em uma região que sentiu muito isso, as empresas que entraram aqui não foram empresas com grandes capacidades de execução, né, e dentro dessa situação, é..., estrutural do momento de muita demanda de obra de engenharia, de obra pública e pouca capacidade de execução dessas empresas, então a gente teve alguns problemas aí que os maiores contratos que nós tivemos eram de empresas até razoáveis, mas essa empresa que deixou a gente na situação difícil aí em relação ao pavilhão de professores, a parte de urbanização daquele espaço e a parte da construção dos laboratórios que tão terminando só agora com outra empresa que teve que ser licitada e essa mesma empresa que causou essa situação toda, ela também havia contratado muitas obras dentro da... na Federal do Rio de Janeiro e na Federal Fluminense e deixou aí vários esqueletos e aí tá sendo multada, mas

tá recorrendo o tempo todo, mas esperamos receber esse dinheiro com as correções monetárias que é devido, ela agiu de má fé mesmo.

A UFRRJ criou a Coordenadoria dos Programas de Reestruturação e Expansão (CEPREX) para acompanhar as ações do PRE/UFRRJ executadas pelas Pró-Reitorias da Universidade. Apesar da existência deste setor indicar a tentativa de uma centralização das decisões relativas ao REUNI, depreende-se da fala do entrevistado que a Universidade estava despreparada para a gestão dos recursos destinados a obras de infraestrutura. As universidades federais, de um modo geral, possuem engenheiros em seus quadros de servidores²⁵, porém, muitas vezes, elas deixam o planejamento e a execução das obras de infraestrutura sob responsabilidade da empresas. Apesar disso, não temos como afirmar que essa falta de organização na execução das obras ocorreu na UFRRJ e se foi o motivo de alguns dos problemas surgidos posteriormente.

A Tabela 7 mostra as principais obras previstas no projeto original do REUNI para o *campus* de Seropédica.

Tabela 7 - Principais obras previstas com o PRE/UFRRJ

Descrição	Valor em R\$ (inicial)	Ordem de serviço	Previsão para o término
Complementação da Nova Biblioteca Central	3.536.051,20	2009	2009
Construção do Prédio de Anatomia Animal e Humana	7.479.833,49	2012	2012
Construção do Hotel Escola da UFRRJ	5.630.324,07	2012	2012
Construção do Pavilhão de Aulas Teóricas	4.431.387,82	2009	2011
Construção do Pavilhão de Aulas Práticas	10.466.275,38	2009	2011
Construção de Novo Restaurante Universitário	4.848.662,24	A empresa contratada nem iniciou os serviços	
Total	36.392.494,20		

Fonte: Elaborado a partir do Relatório de Gestão da UFRRJ 2012(2013).

Das seis obras mencionadas na Tabela 7, o Relatório de Gestão 2013 informa que apenas uma, o Pavilhão de Aulas Teóricas, encontrava-se finalizada no final de 2012. Todas as demais obras estavam com o cronograma atrasado, conforme demonstra a tabela 8:

²⁵De acordo com a Tabela de Cargos ocupados e vagos da carreira de Técnico-administrativos da UFRRJ, a Universidade conta com oito engenheiros-área no seu quadro.

Tabela8 - Principais obras ainda em andamento previstas no PRE/UFRRJ

Obra	Descrição	Metragem (m²)	% executado
01	Hotel Escola	4.693,65	71,06
02	Prédio de Anatomia Humana e Animal	6.055,00	61,74
03	Pavilhão de Aulas Práticas	7.167,18	65,00
04	Biblioteca Central	5.433,75	94,64
Totalização		23.349,58	

Fonte: Relatório de Gestão da UFRRJ 2013, p. 180.

Segundo a Tabela 8, ressalta-se que nenhuma obra prevista para atender as demandas do REUNI estavam concluídas em 2012, ano de término do Programa. A mais atrasada é a obra do prédio de Anatomia Humana e Animal, que no final de 2013, contava apenas com 61,74% da obra concluída. A obra mais adiantada em 2013 era do prédio da Biblioteca Central, com aproximadamente 95% da obra executada.

Além do atraso das obras listadas, a urbanização da área de expansão no *campus* Seropédica, importante obra para revitalização do *campus*, nem sequer havia sido iniciada no final de 2012. Segundo o Relatório de Gestão 2012 da UFRRJ, isso ocorreu porque a empresa contratada abandonou a obra. O Relatório, porém, não explica o motivo pelo qual a empresa licitada tomou essa decisão.

Os recursos oriundos por meio do REUNI para a concretização das principais obras previstas no PRE/UFRRJ foram muito importantes para garantir a concretização da expansão das vagas nos cursos de graduação. Contudo, como vimos, quase todas as obras do REUNI, no *campus* Seropédica, sofreram atrasos significativos. Segundo a Reitoria, isso ocorreu por três motivos: (1) abandono das obras por parte das empresas e (2) atraso no cronograma de execução das obras, que acabaram por gerar aditivos de prorrogação, quando há alteração dos prazos iniciais.

Até o ano de 2012, muitas obras não haviam sido concluídas. Algumas delas haviam sido inclusive paralisadas. Assim, o *campus* de Seropédica apresenta muitos esqueletos de obras ou obras que parecem intermináveis, conforme fora relatado por todos os entrevistados. Por outro lado, os cursos foram criados e mais alunos foram incorporados, mas as obras necessárias para que um ensino de qualidade e bem-estar desses alunos (lembrando que muitos são oriundos de outras cidades, Estados ou, até mesmo, países e que, por isso necessitam residir na UFRRJ ou nos arredores) não foram concluídas no prazo previsto. Em decorrência disso, parece que a oposição estava certa em preocupar-se com a adequação dos espaços antes da ampliação dos cursos e vagas na graduação.

4.1.3 A questão do aumento de alunos na graduação

Os atrasos no plano de execução das primeiras obras ultrapassaram os três anos. É notório, então, que as condições de oferta dos cursos pelas unidades de ensino foram extremamente comprometidas, pois, a despeito das condições de infraestrutura, a expansão da oferta de vagas no *campus* seguiu em ritmo veloz, como será evidenciado no Quadro7:

Quadro7 - Relação dos cursos novos e seus respectivos números de vagas ofertadas em 2009 e 2010 pelo PRE/UFRRJ

Ano de criação	Cursos iniciados	Campus	Turno	Vagas anuais	Acesso
2009	Licenciatura em Belas Artes	Seropédica	Noturno	50	1º e 2º períodos
2009	Licenciatura/Bacharelado em Ciências Sociais	Seropédica	Vespertino	80	1º e 2º períodos
2009	Bacharelado em Direito	Seropédica	Noturno	45	1º período
2009	Bacharelado em Direito	Nova Iguaçu	Matutino	55	1º período
2009	Bacharelado em Direito	Três Rios	Noturno	45	1º período
2009	Licenciatura em Filosofia	Seropédica	Noturno	45	1º período
2009	Licenciatura/Bacharelado em Geografia	Seropédica	Vespertino	40	1º período
2009	Licenciatura/Bacharelado em História	Seropédica	Vespertino	80	1º e 2º períodos
2009	Licenciatura em Letras (Port/Lit)	Seropédica	Noturno	50	1º e 2º períodos
2009	Licenciatura em Letras (Port/Ing)	Seropédica	Noturno	50	1º e 2º períodos
2009	Licenciatura em Letras (Port/Lit)	Nova Iguaçu	Matutino	50	1º e 2º períodos
2009	Licenciatura em Letras (Port/Esp)	Nova Iguaçu	Matutino	50	1º e 2º períodos
2009	Licenciatura em Turismo	A distância	-	320	-
2010	Bacharelado em Administração Pública	Seropédica	Noturno	45	2º período
2010	Bacharelado em Ciências Contábeis	Seropédica	Noturno	45	2º período
2010	Bacharelado em Ciência da Computação	Nova Iguaçu	Vespertino	60	1º e 2º períodos
2010	Bacharelado Comunicação Social, Jornalismo	Seropédica	Noturno	45	1º período
2010	Bacharelado em Engenharia de Materiais	Seropédica	Integral	40	1º e 2º períodos
2010	Licenciatura em Geografia	Nova Iguaçu	Matutino	50	2º período
2010	Bacharelado em Farmácia	Seropédica	Integral	60	1º e 2º períodos
2010	Bacharelado em Gestão Ambiental	Três Rios	Integral	40	1º período
2010	Bacharelado em Hotelaria	Seropédica	Noturno	60	1º e 2º períodos
2010	Bacharelado em Psicologia	Seropédica	Integral	40	2º período
2010	Bacharelado em Relações Internacionais	Seropédica	Noturno	80	1º e 2º períodos
2010	Bacharelado em Sistemas de Informação	Seropédica	Vespertino	60	1º período

Fonte: Adaptado do Relatório de Gestão 2012 da UFRRJ (UFRRJ, 2013, p. 7 e 8)

O Quadro7 aponta um total de 24 cursos criados entre os anos de 2009 e 2010, sendo 13 cursos criados em 2009 (9 licenciaturas, 3 bacharelados presenciais e 1 licenciatura à distância) e 12 cursos criados em 2010 (1 licenciatura e 11 bacharelados presenciais). Do total dos cursos criados, 11 são ofertados no período noturno, 5 no período vespertino e 4 em período integral, o que corrobora o compromisso assumido com a diminuição da evasão escolar, tendo em vista que 45,8% dos cursos criados eram noturnos. Assim, a UFRRJ passou de um total de 28 cursos de graduação presenciais no ano de 2006 para um total de 57 cursos de graduação presencial em 2012, significando um crescimento de 103,6% de cursos ofertados (UFRRJ, 2013).

O projeto original do PRE/UFRRJ previa que, no ano de 2012, a Universidade ofertaria um total de 59 cursos de graduação, porém, conforme já fora mencionado, os cursos de Biomedicina, Fonoaudiologia e Fisioterapia foram retirados do projeto durante a sua reformulação. Podemos perceber claramente no Quadro7, o intenso investimento nos cursos das áreas de humanas na UFRRJ, principalmente nas licenciaturas, conforme ênfase dada pelo próprio MEC, cuja proposta é priorizar essa modalidade:

Assim, abre-se a oportunidade para que o processo de expansão da Universidade concentrando uma de suas ações no fortalecimento e crescimento da grande área de Ciências Humanas, com a criação de novos cursos principalmente na modalidade de Licenciaturas, venha a ser fator de maior oxigenação para as demais áreas em que a Universidade desde sempre atua com qualidade e competências publicamente reconhecidas (UFRRJ, 2007, p. 4).

A ampliação de vagas, no ensino de graduação, especialmente nas licenciaturas, se apresentava como uma das dimensões centrais do REUNI. A maioria (58,3%) dos cursos criados na UFRRJ foram bacharelados, porém a maioria dos cursos criados na área de Humanas foram de licenciatura. Portanto, o Instituto que mais ofereceu novos cursos no processo de expansão da universidade foi justamente o Instituto de Ciências Humanas e Sociais (ICHS), que passou de quatro para 10 departamentos. Devido a esse crescimento, o ICHS, no ano de 2013, sofreu um desmembramento, que deu origem ao Instituto de Ciências Sociais Aplicadas (ICSA). Silveira (2011) acrescenta que a justificativa do MEC para a expansão das licenciaturas é de que o mercado de trabalho da Baixada Fluminense e da Zona Oeste possuem demandas por licenciados, o que é resultado de políticas de universalização

dos ensinos profissional, médio e fundamental. Logo, houve uma abertura nos postos de trabalho para licenciados residentes nessas regiões, o que foi incentivado, também, pela LDB 9394/96, que exige a escolarização de Ensino Superior para todos os professores do Ensino Básico (SILVEIRA, 2011).

A Tabela 9 mostra o crescimento progressivo na oferta de vagas na graduação na UFRRJ após a implementação do REUNI.

Tabela9 - Vagas ofertadas na UFRRJ no período entre 2008 à 2012

Ano	Total de vagas ofertadas	Crescimento da oferta de vagas em relação ao ano anterior
2008	2.145	—
2009	2.825	32%
2010	3.450	22%
2011	3.470	1%
2012	3.510	1%

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados apresentados nos Relatórios de Gestão da UFRRJ dos anos de 2008 a 2012.

A tabela 9 revela que a meta pactuada no Acordo de Metas da UFRRJ de chegar a 3.890 novas vagas em 2011 não foi atingida, uma vez que a universidade ofertou apenas o montante de 3.470 novas vagas. Esse déficit de 420 novas vagas projetadas e não atingidas, segundo o Relatório de Gestão 2011 da UFRRJ, se deu devido ao fato de haver diversos atrasos nas obras, o que dificultou a abertura do total de vagas novas pactuado, uma vez que a universidade não dispunha de recursos humanos e espaços físicos de suporte adequados para o cumprimento da meta (UFRRJ, 2012), conforme ressaltado na seção anterior.

Quanto às matrículas, no ano de 2008, a UFRRJ contava com 8.155 alunos matriculados na graduação presencial. Já em 2012, o mesmo saltou para 11.311, o que mostra um crescimento de 38% no número de estudantes matriculados de 2008 à 2012 (UFRRJ, 2013), conforme ilustrado na tabela a seguir:

Tabela 10 - Total de matriculados na UFRRJ no período de 2008 à 2012

Ano	Total de matriculados	Crescimento no número de matriculados em relação ao ano anterior
2008	8.155	-
2009	8.682	6%
2010	9.417	8%
2011	10.558	12%
2012	11.728	11%

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados apresentados nos Relatórios de Gestão da UFRRJ dos anos de 2008 à 2012 e no Relatório de Gestão da Graduação no ano de 2012.

Na tabela 10, podemos perceber um crescimento gradual no total de matriculados entre os anos de 2008 e 2012. De 2008 a 2012, o número de matriculados saltou de 8.155 para 11.728, um aumento de 44% no número de alunos matriculados. Esse aumento foi possibilitado, em especial, pela mudança no sistema de ingresso à universidade. Em 2009, a UFRRJ mudou o seu sistema de vestibular e aderiu ao sistema de acesso ENEM/SISU como forma de democratizar o acesso aos seus cursos. Essa mudança ocasionou uma alteração significativa no perfil dos estudantes ingressantes nessa universidade. De acordo com o Relatório de Gestão da Graduação 2012, no ano de 2010, 45,2% dos estudantes ingressantes possuíam renda familiar entre 1 e 3 salários mínimos. Em 2012-1, este percentual subiu para 51,3%, ou seja, mais da metade desses ingressantes eram oriundos de classes mais baixas. O mesmo pode ser constatado quando destacamos a origem desses estudantes. Em 2012, o acesso dos discentes provenientes de escolas públicas aumentou para 62,3%, índice que já era considerado de destaque em 2010, verificando-se que mais da metade dos ingressantes vinham de escolas públicas e corroborando para a importância da adesão a este novo sistema de acesso à educação superior (UFRRJ, 2013).

O aumento de 64% no total de vagas ofertadas de 2008 a 2012 foi duramente criticado pelos opositores ao REUNI, tendo em vista que as obras não acompanharam, conforme mencionado anteriormente, o crescimento da Universidade, de acordo com o que relatou o entrevistado E6 sobre os debates na UFRRJ: “naquela época a gente já falava sobre isso, falava-se sobre a questão de que a gente não tinha sala de aula para acomodar o número de alunos que estava previsto, atender os cursos que estavam vindo, que estavam previstos no REUNI”. Evidenciamos, na página da ADUR-RJ (2007), que:

[...] a educação, que sempre foi periférica na Rural, ficará com a maior carga de trabalho (licenciaturas). Aumento no número de cursos, de turmas, de alunos, etc. Todas as licenciaturas têm uma grande carga horária de formação pedagógica, oferecida pelos Departamentos de Teoria e Planejamento de Ensino e Psicologia. Os professores desses Departamentos já contam com uma sobrecarga considerável de trabalho. O Instituto de Educação já não comporta o número de turmas em vários dias da semana. No entanto, não estão previstas obras ou ampliação do IE, somente ampliação do trabalho docente.

Portanto, o Instituto de Educação, que absorveu a grande demanda de alunos das licenciaturas, a médio e longo prazo, não foi contemplado de forma diferenciada no PRE/UFRRJ. Diante desse cenário, ficam evidenciadas sérias distorções no planejamento dos investimentos do REUNI. Evidentemente, este Quadro provou a insatisfação dos docentes e alunos desse Instituto.

4.1.4 A questão dos concursos públicos

Para o período de 2008-2012, foram previstas um total de 367 vagas para docentes para o cumprimento da meta de ampliação do Quadro de efetivos. Para o *campus* Seropédica, era previsto um total de 289 novas contratações durante os anos de vigência do REUNI, conforme mostra a Tabela 11:

Tabela 11 - Plano de contratação de pessoal docente

Curso	2008	2009	2010	2011	2012	Total
Arquitetura e Urbanismo	4	4	1	1	-	10
Engenharia Química	2	2	1	-	-	5
Geologia	2	2	1	-	-	5
Engenharia Florestal	2	2	1	-	-	5
Ciências Biológicas	2	2	1	-	-	5
História	5	4	3	2	1	15
Biomedicina	-	5	5	5	1	16
Farmácia	-	5	5	5	1	16
Fisioterapia	-	5	5	5	1	16
Ciências Sociais	4	4	2	2	1	13
Sistemas de Informação	3	5	2	-	-	10
Hotelaria	-	2	2	1	1	10
Química	-	3	5	2	-	10
Filosofia	4	4	2	2	1	13
Letras	6	6	6	3	2	23
Educação/Licenciaturas	4	4	4	-	-	12
Relações internacionais	-	4	4	4	2	14
Comunicação	-	5	4	2	1	12
Direito	-	5	5	4	3	17
Educação Artística	-	5	4	2	1	12
Geografia	5	4	2	1	1	13
Ciências Contábeis	-	5	3	2	2	12
Ciências Econômicas	4	3	2	2	1	12
Administração pública	-	5	3	2	3	13
Total	51	95	73	47	23	289

Fonte: PRE/UFRRJ, 2007, p. 4

A Tabela 11 mostra que as contratações variaram durante todo o período de vigência do Programa. A maioria foi realizada em 2009 e 2010 por causa da criação dos novos cursos naqueles anos. No total foram contratados 289 novos docentes para suprir as demandas de 24 cursos geradas pela adesão ao REUNI. Dentre esses cursos, o que mais se beneficiou foi o de Letras, que recebeu 23 (8%) novos professores. Os menos beneficiados, por sua vez, foram quatro cursos tradicionais da UFRRJ: Ciências Biológicas, Engenharia Florestal, Engenharia Química e Geologia. Cada um deles recebeu apenas cinco (2%) novos docentes. Podemos atribuir isso justamente ao grande investimento do MEC na área de Licenciatura. A questão é saber se essas novas contratações foram suficientes para atender de fato as demandas geradas pelo REUNI.

A meta do PRE/UFRRJ era “ter munido todos os cursos de graduação a serem criados e aqueles que passarão por processo de crescimento de corpo docente qualificado e pessoal técnico administrativo, através de concurso público” (UFRRJ, 2007, p. 4). No entanto, de acordo com o entrevistado E2:

[...] houve uma mudança de orientação do Ministério com relação ao fluxo de concursos, então, na verdade, concurso que a gente teria que manter na sequência que foram feitos em 2009 e 2010, em 2011 não foram mantidos, a gente só teve condição de refazer isso a partir de 2013, então as vagas que vieram em 2011 foram distribuídas em 2013 e está sendo objeto de implementação nesse momento, então houve esse atraso e o MEC, nesse momento, resolveu o fato com a introdução dos professores temporários, que são professores que ficaram nesse momento esperando os concursos, muitos deles já também queriam fazer outros concursos à época e não deu, entraram como temporários e ficaram aí nesse período.

Na Tabela 12, temos o quantitativo de docentes efetivos e substitutos da UFRRJ ao longo dos anos de 2009 a 2012:

Tabela12 - Quantitativo de docentes efetivos e substitutos na UFRRJ nos anos de 2009 à 2012

Ano	Efetivos	Substitutos
2009	755	138
2010	975	74
2011	1.022	66
2012	1.041	52

Fonte: Relatórios de Gestão da UFRRJ, 2009, 2010, 2011, 2013.

A Tabela 12 mostra que entre 2009 e 2012 houve um aumento de 66,3% no número de docentes efetivos, com decréscimo de 62,3% no número de contratações de professores substitutos. Isso foi possibilitado pela autorização de novos concursos públicos para o cargo de docente. No entanto, os concursos autorizados em 2009 e 2010 não tiveram continuidade em 2011 e 2012, sendo retomados apenas em 2013, com a autorização de concurso público para preenchimento de 69 vagas para o cargo de docente.

Neste sentido, Cislighi (2011) faz uma crítica quanto à relação de alunos matriculados e sua equiparação quanto aos concursos para docentes:

Essa redução proporcional do número de docentes das universidades públicas, que tende a se ampliar, associado, ainda, ao arrocho salarial, tem significado uma superexploração do seu trabalho, com alterações importantes da sua natureza. O professor também passa a ser vítima da reestruturação produtiva e, assim como os demais trabalhadores intelectuais que forma, passa a ser exigido em novas competências. (CISLAGHI, 2011, p. 8)

Percebemos, portanto, que apesar do crescimento no número de docentes efetivos ao longo dos anos de vigência do REUNI, nota-se que, no entanto, a maioria das vagas foi destinada ao atendimento das demandas geradas pelos novos cursos. Algumas áreas, portanto, permanecem com déficit de docentes em seu quadro.

Quanto ao número de concursos para técnico-administrativos, essa desproporcionalidade é mais acentuada. Em 2009, a UFRRJ apresentava um total de 1.086 servidores. Já em 2012, este total passou para 1.218 (UFRRJ, 2013). Um aumento de apenas 12,15% no número de servidores técnico-administrativos. Fato este que corrobora a crítica feita pelo SINTUR, cuja principal motivação para se posicionar contra a adesão da Instituição ao REUNI era justamente o fato de que o Decreto não incluía a abertura de concurso público para o provimento de pessoal técnico-administrativo em educação.

Quanto ao pessoal contratado sob a forma de serviços terceirizados, em 2009, a UFRRJ possuía um total de 413 servidores; em 2012, esse número saltou para 720 (UFRRJ, 2013). Um crescimento de 74,3%. Segundo a Administração Superior da UFRRJ tais serviços terceirizados foram contratados devido a extinção de cargos pelo MEC. Apesar da explicação ser razoável, esse crescimento municiou os que se opuseram ao REUNI, que afirmavam que o REUNI incrementaria a terceirização da mão-obra nas IFES.

Entretanto, é importante ressaltar que o governo federal lançou o Quadro de Referência dos Servidores Técnicos Administrativos das IFES – QRSTA, objeto do Decreto nº 7.232, de 19 de julho de 2010 (BRASIL, 2010), a fim de possibilitar a reposição automática de vagas para os cargos efetivos dos Níveis de Classificação “C”, “D” e “E” e para as vagas originárias de vacâncias, desde que estas não estivessem em extinção, o que correria por meio de Concursos Públicos. No entanto, no ano de 2010, o MEC solicitou às IFES o código das vagas desocupadas para a redistribuição, a fim de viabilizar os possíveis ajustes decorrentes da expansão das universidades federais.

Quanto a esse assunto, o próprio MEC admite na sua Análise sobre a Expansão das Universidades Federais 2003 a 2012 (2012, p. 33) que as vacâncias ocorridas entre os anos de 2007 e 2010 não foram contabilizadas para fins de reposição do quadro de pessoal técnico-administrativo em educação, ocasionando uma demanda ainda maior por servidores e descumprindo o acordo feito com a ANDIFES, que propunha a relação aluno/técnico administrativo de 15/1:

Porém, cabe registrar que o decreto não teve como parâmetro de referência o ano de 2007, como aconteceu com o Banco de Professor Equivalente. Dessa forma, as vacâncias ocorridas de 2007 até a publicação do QRSTA em 2010 não tiveram reposição. Em vista disso, é imperiosa a iniciativa de se ajustar a relação aluno/técnico administrativo de 15 para 1, conforme já acordado com a ANDIFES, a fim de atender às demandas acadêmicas e administrativas, demandas essas que se potencializam em decorrência do elevado aumento dos cursos de pós-graduação e do incentivo da abertura de cursos no período noturno.

Assim, de acordo com a Análise (2012), no período de 2003-2012, houve uma ampliação de somente em torno de 16% do corpo técnico-administrativo em educação, corroborando com a fala do SINTUR de que o REUNI não contemplava concursos públicos para esta categoria.

Nesta seção, destacamos, portanto, que o reflexo dos efeitos do REUNI é sentido também pela comunidade de servidores técnico-administrativos em educação, com a intensificação do trabalho, pois, apesar da expansão do número de cursos e de estudantes, o número de servidores não se expandiu proporcionalmente. Esse descompasso parece corroborar, mais uma vez, com a preocupação daqueles que demonstraram contrariedade com relação à forma como o REUNI foi proposto e implementado nas universidades federais, de um modo geral, e na UFRRJ, em particular.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo da pesquisa foi descrever o contexto de adesão, formulação e implementação do REUNI na UFRRJ. Ao longo da pesquisa, procuramos evidenciar que a implementação é um fenômeno complexo, que envolve diversos atores, vontades, necessidades, disputas de poder, recursos, conhecimentos e desconhecimentos da política pública e que esses atores envolvidos no processo influenciam diretamente na implementação de uma política pública (LOTTA, 2010). Desta forma, a execução da política está sujeita a quão definidos são os seus objetivos, da relação, poder e estratégias utilizados entre os atores envolvidos, bem como da sua capacidade de fazer acordos (LOTTA, 2010). Partimos do princípio de que a implementação é dinâmica e que, diante das resistências ou incentivos para viabilizar a ação proposta, novos obstáculos e desafios podem surgir e mudar ou não o curso de ação que havia sido traçada (LOTTA, 2010). Compartilhamos com o pensamento de autores como Sabatier e Winter de que a implementação não pode ser analisada sem considerar o processo de formulação.

A investigação científica buscou responder os seguintes questionamentos: *Quais os conflitos gerados pela adoção dessa política de expansão? Como os conflitos repercutiram na implementação do Programa na UFRRJ?* A formulação do problema foi motivada pelas novas configurações que o REUNI trouxe para as universidades federais, tendo como foco a democratização dessa modalidade de ensino.

Para responder as perguntas, partimos da suposição de que o Projeto de Reestruturação e Expansão da UFRRJ, especificamente no *campus* de Seropédica, não foi objeto de planejamento sistemático e não contou com a participação efetiva da comunidade acadêmica na sua formulação, logo, a sua implementação resultou na insatisfação dessa comunidade. Os resultados da pesquisa confirmaram essa suposição, chamando a atenção para o fato de que, conforme apontam Siman (2005) e Lotta (2010) em seus estudos, a prática centralizadora de formular política é dominante nas instituições públicas do país, o que não foi diferente com o PRE/UFRRJ e que fez com que práticas mais participativas não fossem adotadas. Por outro lado, pudemos perceber ao longo da pesquisa que a limitada participação da comunidade acadêmica na elaboração e no planejamento do PRE/UFRRJ, ocasionou, também, em uma compreensão restrita do processo de implementação do Programa, no desconhecimento das origens das demandas do Projeto, na insatisfação com os critérios para alocação dos recursos e no descontentamento com a infraestrutura planejada.

A partir de pesquisas documentais, bibliográficas e entrevistas semiestruturadas, buscamos compreender os principais consensos e dissensos na adesão e na formulação do REUNI na UFRRJ. As entrevistas dos sujeitos se configuraram como valioso instrumento, na medida em que foi possível analisar a percepção dos entrevistados quanto ao processo de implementação do Programa, em especial, no que se às repercussões decorrentes da adesão ao REUNI e ao seu planejamento.

O REUNI foi apresentado pelo governo federal como principal ação política para ampliação das universidades federais brasileiras. Objeto do Decreto nº 6.096 (BRASIL, 2007), o Programa teve como meta dotar as universidades federais de condições necessárias para que essas pudessem expandir as vagas no ensino superior, reduzir a evasão de alunos, propiciar a mobilização estudantil e a ampliação de políticas de inclusão e de assistência estudantil, especialmente no nível de graduação, por meio do melhor aproveitamento da estrutura física e dos recursos humanos existentes.

De fato, o estudo evidenciou que com as políticas de expansão das universidades federais, a maioria dos estudantes das universidades federais, atualmente, é oriunda das camadas sociais de menor renda (ANDIFES, 2011). Não podemos deixar de mencionar, também, que o Programa trouxe a interiorização do ensino superior, que estava concentrado na Região Sudeste do Brasil. No entanto, é justamente esse discurso de democratização propagado pelo MEC e pelos defensores do REUNI que foi contestado pela comunidade acadêmica, uma vez que, apesar da ampliação nas vagas e cursos nas universidades federais, o mesmo ficou limitado à previsão orçamentária concedida. Por conseguinte, como o Programa teve prazo determinado, a grande preocupação da comunidade acadêmica era de que a limitação de verbas, a incerteza da continuidade de investimentos, o excesso de alunos em sala de aula, a desvalorização e condições precárias de trabalho, além da falta de planejamento quanto à infraestrutura, contribuíssem cada vez mais para a precariedade das universidades federais. É exatamente nesse aspecto que reside à contradição do Programa.

O que se percebe é que, na realidade, o REUNI trouxe a ampliação do acesso ao ensino superior apenas em termos quantitativos. Isto se deve ao fato de que o REUNI centrou-se em dois eixos principais: o da expansão, baseado em metas puramente quantitativas, ou seja, aumentar a relação professor/aluno para 18/1 e a taxa de conclusão para 90%, e o da reestruturação, que fora menos evidenciado, e que incluía as seis dimensões do Programa (Ampliação da Oferta de Educação Superior Pública, Reestruturação Acadêmico-Curricular,

Renovação Pedagógica da Educação Superior, Mobilidade Intra e Inter-Institucional, Compromisso Social da Instituição, Suporte da pós-graduação ao desenvolvimento e aperfeiçoamento qualitativo dos cursos de graduação).

No geral, as metas quantitativas do Programa foram as mais polêmicas entre os opositores. Embora o governo Lula afirmasse que a implementação do Programa foi precedida de um debate ocorrido de forma democrática e que as universidades tinham a autonomia para decidir se iriam aderir ou não ao Programa, os movimentos sindicais criticavam o fato de o Programa ter sido instituído por meio de um decreto presidencial, seguindo o modelo *top down* de implementação de políticas públicas, negligenciando os limites e os constrangimentos enfrentados pelos implementadores nos níveis locais. Assim, o desenho político do REUNI não seria condizente com a realidade das universidades federais, que enfrentavam falta de recursos materiais e humanos para a sua implementação. Além disso, ressalta-se a descontinuidade no sistema político, que não garantiria a sua manutenção.

No que se refere aos processos de adesão das universidades federais ao Programa, percebe-se que o mesmo teve grande repercussão e foi bastante polêmico e conturbado em todo o Brasil. Vários debates foram promovidos no meio acadêmico, suscitando questionamentos e posições divergentes em relação ao Programa. O discurso do MEC era de que o REUNI era a melhor opção para a melhoria das universidades federais. O ANDES-SN alegava que o Programa possuía cláusulas pétreas (taxa de conclusão média de 90% e proporção de 18 alunos por professor) impossíveis de serem cumpridas pelas universidades e que colaboravam para a intensificação do trabalho docente, alegando que o REUNI atenderia a lógica do capital, contribuindo para a dissolução da tríade pesquisa-ensino-extensão e privilegiando o ensino. A principal preocupação da FASUBRA, por sua vez, era a falta da perspectiva de concursos públicos para os cargos técnico-administrativos das universidades federais, que veriam o número de alunos ampliar significativamente, aumentando a desproporcionalidade entre os servidores dessa categoria e a quantidade de discentes matriculados. Já a UNE não representou oposição ao Programa, afirmando que a defesa pela ampliação de vagas e garantia da permanência dos estudantes nas universidades públicas brasileiras sempre foi uma bandeira histórica do movimento estudantil.

Na UFRRJ, a adesão ao REUNI não foi uma decisão unânime na época, pois, se por um lado a Reitoria era favorável ao Programa, por outro, este encontrou resistência na ADUR, no DCE e no SINTUR. Pudemos perceber que muito dos argumentos tanto favoráveis quanto

desfavoráveis ao Programa eram também utilizados a nível nacional. A oposição à adesão da UFRRJ ao REUNI se deu principalmente porque o Programa propunha a expansão por meio de um contrato de gestão que atrelava a liberação dos recursos ao cumprimento de metas.

Os principais atores favoráveis à adesão da UFRRJ ao REUNI estavam ligados à Administração Superior e corroboravam com a tese de que o Programa traria grandes investimentos à Universidade, que por muitos anos não recebia recursos do porte do Programa. Eles viam no REUNI a oportunidade, que talvez fosse única, de expandir significativamente a Instituição. Por outro lado, os opositores dessa adesão, representados principalmente pela ADUR, pelo SINTUR e pelo DCE, apesar de entender que o Programa traria recursos para a Universidade naquele momento, entendiam que a expansão não podia ocorrer sem uma discussão maior com a comunidade acadêmica e temiam que o REUNI contribuísse ainda mais para agravar as condições precárias que a UFRRJ já estava enfrentando. As preocupações em comum dessas entidades eram de que o aumento do número de alunos e cursos poderia comprometer a qualidade da educação, pois não havia nenhuma sinalização do governo federal sobre a continuidade dos aportes financeiros para as demandas que o REUNI traria.

Dagnino e Gomes (2003) afirmam que para uma análise mais acurada do comportamento de uma instituição pública, faz-se necessário o entendimento de como se dá o processo de tomada de decisão em seu interior. Apesar de ser relatado por todos os entrevistados de que a Administração Superior não se eximiu dos debates com a comunidade acadêmica, pudemos constatar que, na prática, a tomada de decisão sobre a adesão da UFRRJ não foi decidida por meio de um amplo debate com a comunidade acadêmica, conforme queriam a ADUR, o SINTUR e o DCE, mas coube, de fato, a um grupo seletivo de atores que integravam a Administração Superior e que compartilhavam o interesse pela adesão ao Programa e que, portanto, jamais inviabilizariam o processo, ficando de fora da decisão todos aqueles que pudessem, porventura, dificultar a adesão da Universidade ao Programa. Ressaltamos aqui que a burocracia, além de seu conhecimento especializado, também baseia sua ação em critérios políticos. Não obstante esse fato, a adesão do Programa pela Universidade se deu de forma legal, dentro da instância maior deliberativa, que é o CONSU, mesmo que para os opositores não tenha sido democrática.

Como ficou evidente nas entrevistas, esse grupo seletivo de atores foi designado pelo então Reitor antes mesmo da abertura dos debates. Cabe destacar, também, que, com exceção

do secretário, todos os membros da Comissão Consultiva do REUNI na UFRRJ eram docentes, portanto, pares. Isso ratifica a assertiva de que as universidades seguem um modelo em que o processo de decisão se dá através do mútuo ajuste entre atores pouco diferenciados, ou seja, o Reitor, os Pró-Reitores, os Diretores, os Chefes de Departamento e Coordenadores de Curso, que, sendo docentes, são, portanto, pares. Por outro lado, isso não minimiza a influência da burocracia universitária constituída pelos servidores técnico-administrativos em educação. No entanto, é importante destacar que tais servidores constituem um grupo que dificilmente atingem posições de chefia superior ou de tomada de decisões nos lugares onde atuam ou quando são indicados para assumir algum cargo de confiança, continuam a exercer somente a sua função técnica, ou seja, raramente são articuladores (SIMAN, 2005).

As metas do REUNI não levaram em conta as especificidades de cada instituição. Na UFRRJ, havia problemas anteriores ao PRE/UFRRJ que foram relegados para o cumprimento das metas acordadas. Além disso, as reclamações dos opositores residem no fato de que as especificidades do local também não foram consideradas na formulação do Projeto, o que implicaria diretamente na implementação.

No que se refere à implementação do REUNI, a importância de se estudar esse fenômeno reside no fato de que é nessa fase que o governo poderá avaliar se a política de expansão do ensino superior foi bem sucedida ou não. Como vimos ao longo da pesquisa, o estudo da implementação de uma política pública possibilita a compreensão de como essa política desenvolve-se e transforma-se no ambiente em que ela é posta em prática (SIMAN, 2005). Assim, durante a implementação, a política pública pode enfrentar obstáculos que não foram previstos na sua formulação.

Constatamos, ainda, que, assim como nas demais universidades federais, na gestão da UFRRJ, a influência dos princípios e práticas da gestão empresarial, orientada para o alcance de metas, se intensificou ainda mais com o REUNI, cuja implementação requeria uma gestão universitária ainda mais comprometida em atingir resultados, que garantiriam a liberação do orçamento pelo MEC. Essa preocupação excessiva em atingir metas, perpassou durante toda a implementação do Projeto.

O planejamento, por sua vez, é condição *sine qua non* para a implementação. O que se verificou foi que o planejamento foi a etapa mais prejudicada da implementação do REUNI na UFRRJ, em grande parte devido ao escasso tempo para a sua formulação. Observou-se, portanto, que a UFRRJ teve problemas na implementação do PRE/UFRRJ, que já não possuía

um planejamento tão estruturado como deveria. Para resolver essa questão de tempo escasso, a Comissão consultiva optou por utilizar as demandas históricas da universidade por alguns cursos, principalmente na área de Humanas, sem realizar uma pesquisa aprofundada das necessidades da Universidade naquele momento, bem como as do seu entorno, para confirmar se essas demandas ainda permaneciam as mesmas. Assim, os entrevistados relataram desconhecer a origem das demandas do Programa, o que resultou em desconfianças.

Outro aspecto importante que comprometeu a implementação do PRE/UFRRJ foi a ruptura do governo federal no que se refere ao andamento dos concursos públicos para provimento dos cargos docentes. Não houve uma continuidade na liberação das vagas, conforme a Comissão havia previsto. Assim, os concursos que deveriam ocorrer durante os cinco anos de vigência do Programa só tiveram sequência nos anos de 2009 e 2010. Em 2011 e 2012, a dinâmica de abertura de novas vagas foi interrompida e só pode ser retomada em 2013, quando o Programa já havia sido finalizado, o que colaborou para o agravamento da precarização das condições de trabalho docente na UFRRJ.

Com relação aos recursos orçamentários, a maior dificuldade relatada foi lidar com a burocracia pública, principalmente com os processos licitatórios, que possuem um trâmite que prejudicou a celeridade na execução das obras, ocasionando diversos problemas de infraestrutura física para atender a expansão de vagas e os cursos recém-implantados na Universidade. Como evidenciamos na pesquisa, nenhuma obra prevista para atender essa demanda foi finalizada dentro do prazo de vigência do Programa, acarretando na falta de uma estrutura física adequada para receber a demanda gerada pelo REUNI na UFRRJ.

Constatou-se, também, que passados três anos do Programa, muitos ainda desconhecem os resultados do REUNI na UFRRJ, incluindo aqueles que constituíram a Comissão Consultiva, uma vez que a UFRRJ não criou comissões ou grupos de trabalho para supervisão e acompanhamento da execução do REUNI e que, por este motivo, todos os encaminhamentos, as ações e os resultados não vêm sendo divulgados à comunidade universitária de forma satisfatória. Para acompanhar esses resultados é necessário consultar os Relatórios de Gestão dos anos de vigência do REUNI na UFRRJ (2008-2012). Não há outro meio para fazer esse acompanhamento, como um site específico para o PRE/UFRRJ, como pudemos verificar que é feito por outras universidades ao longo da pesquisa.

O acesso aos documentos do REUNI na UFRRJ também é dificultoso, tendo em vista que os mesmos encontram-se localizados em diferentes Pró-Reitorias da Instituição, apesar da maioria dos documentos concentrarem-se na Pró-Reitoria de Planejamento (PROPLAN).

Pudemos verificar ao longo da pesquisa que, apesar de existirem opiniões contrárias ao REUNI e a forma como este estava sendo colocado para as universidades federais, não houve de fato uma oposição acirrada ao Programa e que tão logo o PRE/UFRRJ foi aprovado, os ânimos se acalmaram. Com exceção da invasão da Reitoria promovida pelos estudantes, os movimentos sindicais e estudantil buscaram demonstrar o seu descontentamento com a forma como a adesão ao Programa estava sendo conduzida pela Administração Superior por meio do diálogo.

Concluimos que a UFRRJ, apesar dos descontentamentos em relação ao REUNI, conseguiu expandir seus cursos e rever currículos considerados obsoletos nos anos em que o REUNI esteve em vigor, mesmo que o fato não tenha ocorrido em todos os cursos, e conseguiu atingir a sua principal meta do REUNI: a inclusão social. Convém ressaltar que a UFRRJ, ao final do ano de 2012, possuía um total de 11.728 discentes matriculados em 57 cursos de graduação presencial, espalhados em seus quatro *campi*. Uma realidade muito diferente daquela existente em 2008, início do REUNI, quando a mesma possuía um total de 8.155 matriculados em 27 cursos de graduação presencial. Apesar disso, os problemas com a realização das obras, concursos públicos e falta de recursos prejudicou a implementação do Programa. Tornou mais precárias as condições de trabalho e, conseqüentemente, de ensino e pesquisa,

Entendemos que, apesar do REUNI se apresentar como uma política educacional mediadora, no sentido de que visa, mormente, como as demais políticas sociais de um Estado Capitalista, amenizar os conflitos e tensões entre as classes, estando subordinada ao jogo de interesses da acumulação e reprodução do capital, acreditamos que, tendo acesso ao ensino superior, as pessoas de baixa renda teriam, conseqüentemente, mais acesso a informação e, sendo assim, mais críticas. Logo, as demandas aumentariam e o Estado Capitalista teria que promover novas políticas sociais. Isso poderia levar ao acirramento do conflito entre capital e trabalho.

Convém mencionar que nesse estudo não procurei determinar se o PRE/UFRRJ deu certo ou errado, mas apenas demonstrar o seu processo de implementação, considerando que o estudo da etapa de implementação permite a compreensão de uma política pública em todos

os seus aspectos, sendo fundamental para que se possam avaliar posteriormente quais foram as condições para os seus erros e acertos. Ressaltamos, portanto, que pesquisas como esta são importantes porque contribuem para os estudos de análise política, pois buscam evidenciar os desafios e paradoxos enfrentados pelas políticas públicas durante a sua etapa de implementação. Refletir sobre esta etapa mostra-se uma ferramenta fundamental para o aprendizado político (HOWLETT, RAMESH e PERL, 2013). Da mesma forma, estudos de caso são importantes para que se possa avaliar o REUNI em estudos posteriores. Sugere-se, portanto, a realização de novos estudos no *campus* em questão e que busquem analisar, por exemplo, os impactos do PRE/UFRRJ na Instituição e, assim, ter uma visão mais ampliada do que significou o REUNI para essa Universidade.

REFERÊNCIAS

ACADEMIA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS. **Subsídios para a Reforma da Educação Superior**. Documento preparado pelo Grupo de Trabalho da ABC. Disponível em: <www.abc.org.br/IMG/pdf/doc-29.pdf>. Acesso em: 03 mai. 2013.

ALMEIDA FILHO, Naomar. Protopia: Universidade Nova. In: **Universidade Nova: Textos Críticos e Esperançosos**. Editora UnB. Brasília/DF, 2007.

ANDRADE, Diego César Terra de; CASTRO, Conrado Gomide de; CAPPELLE, Mônica Carvalho Alves; PEREIRA, José Roberto. A Gestão Pública e o REUNI: entre o social e o gerencial. **Revista da Universidade Vale do Rio Verde**. Três Corações/MG, 2011, p. 1-17.

ARAÚJO, Maria Arlete Duarte de; PINHEIRO e Helano Diógenes. Reforma gerencial do Estado e rebatimentos no sistema educacional: um exame do REUNI. In: Ensaio: **Avaliação de Políticas Públicas Educacionais**. Rio de Janeiro/RJ, v. 18, n. 69, p. 647-668, out./dez. 2010.

ARAÚJO, Rhoberta Santana de. **A implantação do REUNI na Universidade Federal do Pará: Um estudo do caso do Campus Universitário de Altamira**. 2011. 277fls. Dissertação (Mestrado em Educação). Instituto de Ciência da Educação. Universidade Federal do Pará. Belém/PA, 2011. Disponível em: <<http://repositorio.ufpa.br/jspui/handle/2011/2790>>. Acesso em: 17 ago. 2013.

ASSOCIAÇÃO DOS DOCENTES DA UFRRJ-ADUR. Comissão consultiva constituída pela Reitoria da UFRRJ elabora proposta para REUNI. **ADUR Informa**, Seropédica, RJ, 2007. Disponível em: <<http://www.adur-rj.org.br/5com/adurinforma/adurinforma101.pdf>>. Acesso em: 20 mai. 2013.

ASSOCIAÇÃO DOS DOCENTES DA UFRRJ-ADUR. Estudantes da UFRRJ ocupam Reitoria e clamam por melhorias. **ADUR Informa**, Seropédica, RJ, 2007. Disponível em: <http://www.adur-rj.org.br/5com/pop_2013/estudantes.htm>. Acesso em: 20 mai. 2014.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES DAS INST. FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR - ANDIFES. **Proposta de Expansão e Modernização do Sistema Público Federal de Ensino Superior**. Brasília/DF, 2003. Disponível em: <http://www.adur-rj.org.br/4poli/gruposadur/gtpe/proposta_andifes_5_8_2003.doc>. Acesso em: 23 fev. 2014.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES DAS INST. FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR - ANDIFES. **Perfil Socioeconômico dos estudantes de graduação das IFES**. Brasília, 2011. Disponível em: <http://www.andifes.org.br/wp-content/files_flutter/Biblioteca_041_Pesquisa_do_Perfil_Socioeconomico_dos_Estudantes_d_e_Graduacao_das_IFES.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2013.

BANCO MUNDIAL. **Constructing Knowledge Societies: New Challenges for Tertiary Education**. Washington/DC, 2003. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/INTAFRREGTOPEIA/Resources/Constructing_Knowledge_Societies.pdf>. Acesso em mar. 2013.

BANCO MUNDIAL. **Higher education: the lessons of experience. Development in practice.** Washington/DC. 1994. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/1994/05/437287/higher-education-lessons-experience>>. Acesso em: 05 mar. 2013.

BARCELOS, Marcelo. A formação da área de Políticas Públicas: do Modelo "Racional-Compreensivo" às abordagens "Sintéticas" do processo da Política Pública. **Sociedade e Humanas**, Santa Maria, v. 26, n. 01, 2013, p. 145-162. Disponível em: <<http://cascavel.ufsm.br/revistas/ojs2.2.2/index.php/sociaisehumanas/article/viewFile/5903/pdf>>. Acesso em: 05ago. 2013.

BITTENCOURT, Maria Fernanda Nogueira & FERREIRA, Patrícia Aparecida. **As Obras na Implementação de Políticas Públicas: O Caso do REUNI.** In: XXXVIII Encontro do ANPAD. Rio de Janeiro, RJ, 2014. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2014_EnANPAD_APB1575.pdf>. Acesso em: 06 set. 2014.

BOBBIO, Norbert et. al. Teoria das Elites. **Dicionário de Política.** Brasília. Editora UNB, 1998.

BRASIL, Ministério da Educação. **Análise sobre a Expansão das Universidades Federais 2003 a 2012.** Brasília, 2012.<http://www.andifes.org.br/wp-content/files_flutter/1361467991UFMT_-_Maria_Lucia_Neder_relatorio_REUNI.pdf>. Acesso em: 13 mar. 2013.

BRASIL, Ministério da Educação. **Livro do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE).** 2008. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/livromiolov4.pdf>>. Acesso em: 07 abr. 2013.

BRASIL. **Constituição Federal (1988).** Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 05 de nov. 2013.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo da educação superior: 2002– resumo técnico.** Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2002.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo da educação superior: 2012– resumo técnico.** Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2012.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP. **O plano de desenvolvimento da educação: razões, princípios e programas.** Brasília/DF, 2008. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/livro/>>. Acesso em: 10 mai. 2013.

BRASIL. Ministério da Educação. **Decreto nº 6.096, de 24/042007.** Brasília/DF, 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm>. Acesso em: 13 mar. 2013.

BRASIL. Ministério da Educação. **Lei n. 10.172, de 09/01/2001.** Brasília/DF, 2007. Disponível em:

<http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf_legislacao/tecnico/legisla_tecnico_lei10172.pdf>
 . Acesso em: 13 mar. 2013.

BRASIL. Ministério da Educação. **Lei n. 9394, de 20/12/1996**. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Diário Oficial da União, Brasília/DF, 23 dez. 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm>. Acesso em: 13 mar. 2013.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA – GRUPO DE TRABALHO INTERMINISTERIAL. **Bases para o enfrentamento da crise emergencial das universidades brasileiras e roteiro para a reforma da universidade brasileira**. Brasília, 2003.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINIK, Peter (Orgs.). **Reforma de Estado e Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 2006.

BRINGEL, Breno. O futuro anterior: continuidades e rupturas nos movimentos estudantis do Brasil. **Eccos - Revista Científica**, vol. 11, nº 1, p. 97-121, jun. 2009.

BRINK, Margo Van der & MEIJERINK, Sander. **Implementing policy innovations Resource dependence, struggle for discursive hegemony and institutional inertia in the Dutch river policy domain**. University of Nijmegen, 2006. Disponível em: file:///C:/Users/Fabiane/Downloads/gapwp06-02%20(5).pdf. Acesso em mai. 2013.

CAMINI, Lúcia. **A política educacional do PDE e do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação**. RBPAAE – v.26, n.3, p. 535-550, set./dez. 2010. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/19797>>. Acesso em mai. 2013.

CARVALHO, Maria de Lourdes de; BARBOSA, Telma Regina da Costa Guimarães; BOECHAT, Jeferson. **A implementação de Políticas Públicas: abordagem teórica e crítica**. In: X Colóquio Internacional sobre Gestión Universitaria em America del Sur. Mar del Plata, Argentina, 2010.

CARVALHO, Cristina Helena Almeida de. **A política pública para a educação superior no Brasil (1995-2008): ruptura e/ou continuidade?**. 2011. 200f. Tese de Doutorado (Doutorado em Ciências Econômicas). Programa de Pós-Graduação em Ciências Econômicas. Universidade Estadual de Campinas. Campinas, SP, 2011.

CHAUÍ, Marilena. A universidade pública sob nova perspectiva. *Revista Brasileira da Educação*, Poços de Caldas, MG: 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbedu/n24/n24a02.pdf>>. Acesso em: 17 ago. 2014.

CISLAGHI, Juliana Fiuza. **Banco Mundial e Contrarreforma Universitária no Brasil: de Cardoso a Lula**. In: XX Seminário Latinoamericano de Escuelas de Trabajo Social. Córdoba, Argentina, 2011.

CORBUCCI, Paulo Roberto. Financiamento e democratização do acesso à educação superior no Brasil: da deserção do Estado ao projeto de reforma. **Educ. Soc.** Campinas, v. 25, n. 88, Out. 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302004000300003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em FEB. 2015.

CRUB - Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras. **Manifesto da Universidade Nova: Reitores das Universidades Federais Brasileiras pela Reestruturação da Educação**

Superior no Brasil. Salvador/BA, 2006. Disponível em: www.anped11.uerj.br/doc14/manifesto.rtf. Acesso em jan. 2015.

CUNHA, Luiz Antonio. O ensino superior no octênio FHC. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 4, n. 82, abr. 2003. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S01013302003000100003&lng=en&nrm=iso&tlng=pt. Acesso em: 27 out. 2012.

DAGNINO, Renato; GOMES, Erasmo. O processo decisório na universidade pública brasileira: uma visão de análise de política. J. Dias Sobrinho e I. Dilvo Ristoff, Avaliação e compromisso público. **Insular**. Campinas/SP, 2003. p. 159-187.

DELEON, Peter; DELEON, Linda. What Ever Happened to Policy Implementation? An Alternative Approach. **Journal of Public Administration Research and Theory**. Universidade do Colorado. Denver/Colorado, 2002. p. 467-492.

DIAS SOBRINHO, José. Educação Superior: bem público, equidade e democratização. **In: Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**. V. 18, n. 1, Sorocaba: SP, 2013. p. 107-126.

DOURADO, Luiz Fernandes. Reforma do Estado e as políticas para a Educação Superior no Brasil nos anos 90. **Revista Educação & Sociedade**. vol. 23, n. 80, Campinas/SP, 2002. p. 234-252.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 51, São Paulo/SP, 2003.

FEDERAÇÃO DE SINDICATOS DOS TRABALHADORES DAS UNIVERSIDADES BRASILEIRAS - FASUBRA. Projeto Universidade Cidadã para os Trabalhadores. **Revista da FASUBRA**. Brasília, 2005. Disponível em: <http://www.ufam.edu.br/attachments/article/2317/Universidade%20Cidad%C3%A3%20dos%20Trabalhadores.pdf>. Acesso em: 05 jan. 2015.

FERREIRA, Suely. Reformas na Educação Superior: de FHC a Dilma Rousseff (1995-2011). **Linhas Críticas**, Brasília/DF, n.36, p. 455-472, maio/ago. 2012. Disponível em: <http://periodicos.unb.br/index.php/linhascriticas/article/viewFile/6794/5773>. Acesso em: 25 mai. 2013.

FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo. Path dependency e os Estudos Históricos Comparados. **Boletim Bibliográfico de Ciências Sociais (BIB)**. São Paulo/SP, 2002. p. 79-102.

FRANCO, Juliana Oshima. **A UNE e a Reforma Universitária no governo Lula**. In: III Simpósio Lutas Sociais na América Latina. Universidade Estadual de Londrina. Londrina/PR, 2008.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**. Brasília/DF, 2000.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

HADDAD, Fernando. **Discurso do Ministro Haddad no lançamento do PDE 2007**. Brasília, 2007. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12238%3Aveja-o-que-disse-o-ministro-haddad-no-lancamento-do-pde&catid=234%3Amaterias&Itemid=380. Acesso em: 07 dez 2012.

HOWLETT, Michel; RAMESH, M.; PERL, Anthony. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora**. Tradução de Francisco G. Heidemann. Editora Elsevier. Rio de Janeiro/RJ, 2013.

LÁZARO, André. Editorial. In: RISTOFF, Dilvo. Vinte e um anos de Educação Superior: Expansão e Democratização. **Cadernos do GEA**. N. 3 (jan./jun. 2013). Rio de Janeiro/RJ, 2012.

LÉDA, Denise Bessa. **Universidade nova: plano de reestruturação e expansão das universidades federais: mais uma dose da reforma universitária**. In: 30ª Reunião Anual da Anped. Caxambu: UFMA/UERJ, 2007.

LEHER, Roberto. **Debate REUNI na Bio UFRJ com Roberto Leher**. Rio de Janeiro/Rj, 2007. Palestra disponível em: <<http://www.youtube.com/watch?v=7dTHiVYnkec>>. Acesso em: 07 dez 2012.

LEHER, Roberto. Educação no governo de Lula da Silva: a ruptura que não aconteceu. In: **Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico 2003 - 2010**. Garamond, Rio de Janeiro/RJ, 2010.

LEHER, Roberto. Para silenciar os campi. **Revista Educação & Sociedade**. v. 25, n. 88. Campinas/SP, 2004. p. 867-891

LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. **Revista de Sociologia e Política**. v. 21, n. 48. Curitiba 2013. p. 101-110.

LOTTA, Gabriella Spanghero. **Implementação de Políticas Públicas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos burocratas de nível de rua no Programa Saúde da Família**. 2010. 295 p. Tese de Doutorado (Doutorado em Ciência Política). Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2010. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-20102010-120342/en.php>>. Acesso em: 05 jul. 2013.

MARTINS, G. A. Estudo de caso: uma reflexão sobre a aplicabilidade em pesquisas no Brasil. **Revista de Contabilidade e Organizações**. USP. v. 2, n. 2. São Paulo/SP, 2008. p. 4-18.

MATLAND, Richard E. Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation. **Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART**, Vol. 5, N. 2, 1995. p. 145-174. Disponível em: <<http://jpart.oxfordjournals.org/content/5/2/145.short>>. Acesso em: 10 set. 2013.

OLIVEIRA, André Luiz Dias de. **Fatores condicionantes do processo de implementação de políticas públicas e como se relacionam com a variação de desempenho: um estudo comparativo no contexto do Programa Luz para Todos**. 2012. 254 p. Dissertação de Mestrado (Mestrado em Administração). Programa de Pós-Graduação em Administração e

Políticas Públicas, Universidade de Brasília. Brasília, 2012. Disponível em: <<http://repositorio.unb.br/handle/10482/12208>>. Acesso em: 10 mai. 2013.

OLIVEIRA, Francisco de. **Crítica da razão dualista/O ornitorrinco**. Bomtempo, Editorial. São Paulo/SP, 2003.

OLIVEIRA, R.A; KAMIKURA, Q.P; TADEUCCI, M. de S. **Limites encontrados na gestão de uma Universidade Pública Federal: o caso do Campus Universitário de Gurupi - UFT**. In: VII Congresso Nacional de excelência em gestão. Florianópolis/SC, 2011.

OTRANTO, Celia Regina. A reforma da educação superior do Governo Lula: da inspiração à implantação. In: SILVA JR, João dos Reis; OLIVEIRA, João Ferreira; MANCEBO, Deise. (Orgs.). **Reforma universitária: dimensões e perspectivas**. Alínea. Campinas: SP, 2006. (Coleção políticas universitárias).

PAESE, Cláudia Regina; AGUIAR, Anne Adelle Gonçalves de. Revisitando os conceitos de formulação, implementação e avaliação de políticas e programas sociais no Brasil. **Revista NUPEM**.: v. 4, n. 6, jan./jul. Campo Mourão/PR, 2012. p. 65-81.

PAIVA, Gabriel de Abreu Gonçalves de. **A UNE e os partidos políticos no Governo Lula (2003-2010)**. 2011. 176 p. Dissertação de Mestrado (Mestrado em Educação). Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Estadual do Oeste do Paraná. Cascavel, PR, 2011. Disponível em: <<http://projetos.unioeste.br/pos/media/File/educacao/Dissertacao%20Gabriel%20Paiva.pdf>>. Acesso em: 05 abr. 2013.

PARTIDO DOS TRABALHADORES - PT. **Uma Escola do Tamanho do Brasil**. 2002. Disponível em <<http://www.pt.org.br>>. Acesso em: 10nov. de 2013.

PASSONE, Eric Ferdinando Kanai. Contribuições atuais sobre o estudo de implementação de políticas educacionais. **Cadernos de Pesquisa**. v.43, n.149. São Paulo/SP, 2013. p. 596-613.

PAUDEL, NarendraRaj. A Critical Account of Policy Implementation Theories: Status and Reconsideration. **Nepalese Journal of Public Policy and Governance**, v. XXV, n.2, 2009. p. 36-54. Disponível em: <<http://pactu.edu.np/contents/njpg/dec2009/3-narendra-paudel-a-critical-account-of-policy-implementation-theories.pdf>>. Acesso em: 19 mai. 2013.

PEREIRA, Thiago Ingrassia; DA SILVA, Luís Fernando Santos Corrêa. As Políticas Públicas do Ensino Superior no governo Lula: expansão ou democratização? **Revista Debates**. Porto Alegre/RS, 2010. p. 10-31.

PULZL, Helga; TREIB, Oliver. 7 Implementing Public Policy. **Handbook of public policy analysis: Theory, politics, and methods**. Sage Publications. Loondon, 2007. 89p. Disponível em: <http://www.ipaa.ir/files/site1/pages/implementing_public_policy.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2013.

REZENDE, Flávio da Cunha. Por que reformas administrativas falham? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. V. 17, n. 50. São Paulo/SP, 2002. p. 123-142.

RIZZATTI, Gerson & DOBES, Cantalícia Elaine. **A complexidade do processo decisório em universidades**. In: III Colóquio Internacional sobre Gestión Universitaria em America del Sur. Buenos Aires, Argentina, 2003.

ROCHA, Roberto. A avaliação da implementação de políticas públicas a partir da perspectiva neo-institucional: avanços e validade. **Cadernos EBAPE**. v. 2, n. 1. Rio de Janeiro/RJ, 2004. p. 01-12.

ROMANO, Jorge O. Interesses privados na formulação e implementação de políticas públicas para a agricultura. SILVA, FCT; SANTOS, R.; COSTA, LFC. **Mundo rural e política: ensaios interdisciplinares**. Rio de Janeiro/RJ, 1999.

ROSA, Chaiane de Medeiros. Políticas Públicas para a Educação Superior no governo Lula. **RPP: Poiesis Pedagógica**. V. 11. Universidade Federal de Goiás/UFG, 2013. p. 168-188.

RUA, Maria das Graças. Análise de Políticas Públicas: conceitos básicos. Manuscrito, **elaborado para el Programa de Apoyo a la Gerencia Social en Brasil**. Banco Interamericano de Desarrollo: INDES, 1997.

RUA, Maria das Graças. **Políticas Públicas**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC. Brasília. CAPES/UAB, 2009.

SAITO, Catarina Erika, et al. **Processo decisório na UFSC: uma análise por meio do organograma institucional**. In: XI Colóquio Internacional sobre Gestão Universitária (IGLU). UFSC, 2011.

SANTOS, B. S.; ALMEIDA-FILHO, N. **A universidade no século XXI: para uma universidade nova**. Coimbra: Almedina, 2008.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. Cengage Learning. São Paulo/SP, 2013.

SILVA JÚNIOR, João dos Reis. O professor pesquisador nas universidades públicas no contexto da internacionalização do capital: a produtividade do trabalho imaterial superqualificado. **Revista Portuguesa de Educação**. v. 22, n. 1. Braga, Portugal, 2009. p. 145-177.

SILVA, Aurélio Ferreira da. **O REUNI entre a expansão e a reestruturação: uma abordagem da dimensão acadêmico-curricular**. 2014. 183f. Dissertação de Mestrado (Mestrado em Educação). Programa de Pós-Graduação em Educação. Universidade de São Paulo. São Paulo/SP, 2014. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48134/tde-29012015-153607/pt-br.php>>. Acesso em: 16 dez. 2014.

SILVA, P. L. B. & MELO, M. A. B. de. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes de avaliação de programas e políticas. **Cadernos de Pesquisa**, nº 48, UNICAMP, NEPP, 2000. p. 1 -17.

SILVEIRA, Ana Lúcia da Costa. **A UFRRJ do tempo recente: relações entre a oferta de graduações e a sua vocação rural**. 2011. 223 p. Tese (Doutorado em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade). Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, RJ: 2011. Disponível em: <<http://r1.ufrrj.br/cpda/dissertacoes-e-teses/teses-doutorado-2011-2/>>. Acesso em: 10 de jun. 2013.

SIMAN, Ângela. **Políticas públicas: a implementação como objeto de reflexão teórica e como desafio prático**. Tese de doutorado apresentada ao Programa de Doutorado em Ciências Sociais da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de

Minas Gerais. Fafich/UFMG, 2005. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetaileObraForm.do?select_action=&co_obra=32651>. Acesso em: 10 de jun. 2013.

SINDICATO NACIONAL DOS DOCENTES DAS INST. DE ENSINO SUPERIOR - ANDES-SN. Grupo de Trabalho Política e Educação. **Universidade Nova: a face oculta da contra-reforma universitária.** Brasília, 2007. Disponível em: <<http://www.andes.org.br/imprensa/noticias/imp-ult-3292463.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2013.

SINDICATO NACIONAL DOS DOCENTES DAS INST. DE ENSINO SUPERIOR - ANDES-SN. Grupo de Trabalho Política e Educação. As novas faces da reforma universitária do governo Lula e os impactos do PDE sobre a educação superior. **Cadernos ANDES-SN.** Brasília, 2007. Disponível em: <<http://www.anped11.uerj.br/novas%20faces%20reforma%20universitaria.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2013.

SINDICATO NACIONAL DOS DOCENTES DAS INST. DE ENSINO SUPERIOR - ANDES-SN. Grupo de Trabalho Política e Educação. **A contra reforma da educação superior: uma análise do ANDES das principais iniciativas do Governo de Lula da Silva.** Brasília, 2004. Disponível em: <www.anped11.uerj.br/caderno_andes_gtpe.pdf>. Acesso em: 05 abr. 2013.

SINDICATO NACIONAL DOS DOCENTES DAS INST. DE ENSINO SUPERIOR - ANDES-SN. Grupo de Trabalho Política e Educação. **Análise do Projeto de Lei 7200/2006 A Educação Superior em perigo.** Brasília, 2014. Disponível em: <http://www.adur-rj.org.br/4poli/gruposadur/gtpe/analise_PL7200_06.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2013.

SINDICATO NACIONAL DOS DOCENTES DAS INST. DE ENSINO SUPERIOR - ANDES-SN. Precarização das Condições de Trabalho I. **Revista ANDES especial.** Brasília/DF, 2013. Disponível em: <<http://portal.andes.org.br/imprensa/documentos/imp-doc-1904651914.pdf>>. Acesso em: 23 fev. 2014.

SINDICATO NACIONAL DOS DOCENTES DAS INST. DE ENSINO SUPERIOR - ANDES-SN. Precarização do trabalho docente II. **Revista ANDES especial.** Brasília/DF, 2013. Disponível em: <<http://portal.andes.org.br/imprensa/documentos/imp-doc-538744690.pdf>>. Acesso em: 23 fev. 2014.

SOARES, Laura Tavares. O papel da rede federal na expansão e na reestruturação da educação superior pública no Brasil. In: RISTOFF, Dilvo. **Vinte e um anos de Educação Superior: Expansão e Democratização.** Cadernos do GEA . – n.3 (jan./jun. 2013). – Rio de Janeiro : FLACSO, GEA; UERJ, LPP, 2012.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias.** Porto Alegre, n. 16, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S151745222006000200003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 29 Jun. 2013.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação.** Atlas, 1987.

TRÓPIA, Patrícia Vieira. O Ensino Superior em Disputa: Apoio e Alianças de classe à política para o ensino superior no governo Lula. **Revista Ibero-Americana de Educación.** 2008.

UNIÃO NACIONAL DOS ESTUDANTES - UNE. Resolução da Reunião de diretoria da UNE sobre o REUNI. **Portal Estudante Net**. 2007. Disponível em: <http://www.une.org.br/home3/downloads/resolucao_une_reuni_pdf.pdf> . Acesso em jan. 2015.

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO - UFRRJ. **Minuta do Projeto de Reestruturação e Expansão da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro**. Seropédica, 2007. Disponível em: <<http://www.ufrj.br/portal/modulo/home/pdf/mpre.pdf>>. Acesso em: 05 jun. 2012.

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO - UFRRJ. **Plano de Desenvolvimento Institucional - PDI 2006-2011**. Seropédica, 2006. Disponível em: <<http://www.ufrj.br/portal/modulo/home/pdi/pdi.pdf>>. Acesso em: 10 fev. 2013.

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO - UFRRJ. **Plano de Desenvolvimento Institucional - PDI 2013-2017**. Seropédica, 2013. Disponível em: <<http://institucional.ufrj.br/pdi/>>. Acesso em: 10 fev. 2013.

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO - UFRRJ. **Relatório de Gestão 2009**. Seropédica, 2010. Disponível em: <<http://www.ufrj.br/portal/modulo/home/relatorio.php>>. Acesso em: 10 fev. 2013.

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO - UFRRJ. **Relatório de Gestão 2010**. Seropédica, 2011. Disponível em: <<http://www.ufrj.br/portal/modulo/home/relatorio.php>>. Acesso em: 10 fev. 2013.

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO - UFRRJ. **Relatório de Gestão 2011**. Seropédica, 2012. Disponível em: <<http://www.ufrj.br/portal/modulo/home/relatorio.php>>. Acesso em: 10 fev. 2013.

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO - UFRRJ. **Relatório de Gestão 2012**. Seropédica, 2013. Disponível em: <<http://www.ufrj.br/portal/modulo/home/relatorio.php>>. Acesso em: 10 fev. 2013.

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO - UFRRJ. **Relatório de Gestão 2013**. Seropédica, 2014. Disponível em: <<http://www.ufrj.br/portal/modulo/home/relatorio.php>>. Acesso em: 09 dez. 2014.

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO - UFRRJ. **Relatório de Gestão da Graduação 2009**. Seropédica, 2010.

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO - UFRRJ. **Relatório de Gestão da Graduação 2012**. Seropédica, 2013.

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO - UFRRJ. **Tabela de cargos ocupados e vagos da carreira de técnicos administrativos – PCCTAE - classes “c” “d” “e” ocupados e vagos**. Seropédica, 2010. Disponível em: <<http://www.ufrj.br/portal/modulo/home/pdf/QUADROPCCTAE.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2015.

VIANA, A.L. Abordagens metodológicas em políticas públicas. **Revista da Administração Pública**. vol. 30, nº 2. Rio de Janeiro/RJ, 1996. p. 5-43.

WINTER, Soren C. Implementation perspectives: Status and Reconsideration. in Peters, Guy; Pierre, Jon. **Handbook of Public Administration**. Sage Publications.2002, Reprinted, 2005.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso: Planejamento e métodos**. Bookman. Porto Alegre/RS, 2001.

APÊNDICES

APÊNDICE A: Termo de consentimento livre e esclarecido para a entrevista

Meu nome é **FABIANE DA SILVA DE LEMOS PREDES**, discente do Programa de Pós-Graduação em Ciências sociais (PPGCS) do Instituto de Ciências Humanas e Sociais/Instituto Três Rios/Instituto Multidisciplinar da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). Venho, por meio deste, convidá-lo (a) a participar da pesquisa referente ao projeto **“A implementação do Programa de Apoio a Planos de Expansão e Reestruturação das Universidades Federais (Reuni): um estudo de caso da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro”**, sob a Orientação do Prof. Dr. Vladimir Lombardo Jorge (vljorge@hotmail.com), membro do Quadro permanente de professores do PPGCS/UFRRJ. A pesquisa tem fins puramente científicos e tem como objetivo analisar o processo de implementação do Programa de Apoio a Planos de Expansão e Reestruturação das Universidades Federais (Reuni) na UFRRJ, no período de 2007 a 2012.

A pesquisa caracteriza-se como descritiva e exploratória e a estratégia a ser utilizada é o estudo de caso único. Os dados serão coletados através de pesquisa bibliográfica, documental e entrevistas junto aos participantes do estudo e posterior análise dos dados. Assim, pretendemos contribuir com os estudos de análise política e busca evidenciar os desafios e paradoxos enfrentados pelas políticas públicas durante a sua implementação.

Sua participação na pesquisa por meio de entrevista e, se necessário, uma segunda entrevista, é de vital importância para a realização e o sucesso do projeto. Entretanto, a sua participação é absolutamente voluntária e, portanto, poderá ser declinada, se essa for a sua vontade. O pesquisador ficará à sua disposição para quaisquer esclarecimentos sobre os desdobramentos da pesquisa ou demais explicações que se fizerem necessários.

A entrevista será gravada em áudio e, caso não deseje que o seu nome seja identificado no registro dos resultados da pesquisa, será mantida a confidencialidade de sua identidade. Todas as informações coletadas neste estudo são estritamente confidenciais. Somente o (a) pesquisador (a) e o (a) orientador (a) terão conhecimento dos dados. Ressaltamos que todos os registros efetuados no decorrer desta investigação serão usados para fins unicamente acadêmico-científicos e apresentados na forma de dissertação ou artigo científico, não sendo utilizados para qualquer fim comercial. É assegurado ao participante o livre acesso a todas as informações e esclarecimentos adicionais sobre o estudo e suas consequências antes, durante e depois da sua participação.

Informo que o benefício da pesquisa é contribuir para os estudos de análise política, uma vez que se propõe a evidenciar os principais desafios e paradoxos enfrentados pelas políticas públicas durante a sua implementação e, sendo assim, os participantes irão colaborar para a consolidação da área de Políticas Públicas no Brasil.

Apesar dos benefícios elencados, esclarecemos que o risco e/ou desconforto que envolve a pesquisa é a possibilidade de exposição de informações pessoais, tais como a exibição do cargo dos participantes na pesquisa. Por outro lado, os riscos e desconfortos da pesquisa são aceitáveis em relação aos benefícios antecipados e ao conhecimento que será gerado, uma vez que para minimizá-los os pesquisadores se comprometem a respeitar a privacidade dos participantes, lidando com todas as informações de acordo com as regras de confidencialidade; permitem que os participantes mudem de ideia e abandonem a pesquisa

sem serem penalizados, além de manterem o compromisso de fornecer novas informações obtidas durante a pesquisa aos participantes.

Informo que ao participante que não haverá nenhum valor econômico, a receber ou a pagar, por sua participação voluntária na pesquisa.

Após a leitura atenta deste **Termo de Consentimento Livre e Esclarecido** e aceitação da participação voluntária na pesquisa, **solicitamos a sua assinatura em duas vias**, sendo que uma delas permanecerá em seu poder. Qualquer informação adicional ou esclarecimento acerca deste estudo poderá ser obtido com o pesquisador/mestrando pelo telefone (21) 98419-0788, e-mail lemos.fabiane@gmail.com.

Desde já agradecemos sua colaboração e nos comprometemos com a disponibilização à instituição dos resultados obtidos nesta pesquisa, tornando-os acessíveis a todos os participantes.

Participante

Fabiane da Silva de Lemos Predes
Pesquisadora

APÊNDICE B: Consentimento de participação pós-informação

Eu, _____,
portador do número de identidade _____ e do número de CPF
_____, declaro que li ou me foi lido todas as informações contidas
neste documento. Sendo assim, após esclarecimentos e concordância com os objetivos e
condições de realização da pesquisa, eu, de forma livre e esclarecida, assino este Termo de
Consentimento e declaro, por meio deste documento, minha concordância em participar da
pesquisa intitulada “**A implementação do Programa de Apoio a Planos de Expansão e
Reestruturação das Universidades Federais (Reuni): um estudo de caso da Universidade
Federal Rural do Rio de Janeiro**”, realizada pela pesquisadora Fabiane da Silva de Lemos
Predes (PPGCS/UFRRJ), sob a orientação do Prof. Dr. Vladimyr Lombardo Jorge
(PPGCS/UFRRJ), permitindo, também, que os resultados gerais deste estudo sejam
divulgados sem a menção dos nomes dos pesquisados. Declaro, ainda, que recebi uma cópia
deste Termo de Consentimento.

Seropédica, _____ de _____ de _____.

Assinatura: _____

E-mail: _____

Entrevistador: _____

APÊNDICE C: Roteiro das entrevistas

1. Qual a sua participação efetiva na elaboração da Minuta do Projeto de Reestruturação e Expansão da UFRRJ?
2. Você tem conhecimento do Decreto 6.096/2007, que institui o Reuni?
3. No seu ponto de vista, qual a principal motivação da UFRRJ para aderir ao Reuni?
4. Como se deu a adesão do Reuni pela UFRRJ? Houve debate com a comunidade acadêmica? De que forma foi feito este debate?
5. Quais os principais obstáculos enfrentados pela UFRRJ para a adesão ao Reuni?
6. Como você avalia o processo de implantação do REUNI na UFRRJ, nos aspectos relacionados ao planejamento, a elaboração das metas, indicadores, estratégias, resultados esperados?
7. Da proposta preliminar da Minuta do Projeto de Reestruturação e Expansão da UFRRJ à proposta final enviada ao MEC, quais as modificações e adaptações que foram necessárias?
8. Quais foram os principais atores envolvidos na elaboração da Minuta do Projeto de Reestruturação e Expansão da UFRRJ, bem como a hierarquia desses atores na elaboração do projeto? De que forma eles foram escolhidos?
9. Como foi feita a divisão em grupos, que se responsabilizaram pelos trabalhos específicos de cada dimensão do Reuni na UFRRJ?
10. Como estes grupos realizaram o diagnóstico da UFRRJ para a criação da Minuta do Projeto de Reestruturação e Expansão da UFRRJ? De que forma os dados foram coletados?
11. Como é feito o acompanhamento das ações da UFRRJ para cumprimento do PRE?
12. Como é feita a divulgação das ações da UFRRJ para o cumprimento das ações contidas na Minuta do Projeto de Reestruturação e Expansão da UFRRJ?
13. Quais as principais dificuldades que a UFRRJ enfrentou para atingir as metas propostas no Acordo de Metas do Reuni?
14. Por conta da urgência em implantar o programa na UFRRJ, haveria a necessidade de um tempo maior para que a universidade pudesse planejar melhor a implantação do Reuni?
15. Quais foram os impactos positivos e negativos do Reuni para a UFRRJ?
16. Tendo em vista a Minuta do Projeto elenca como objetivo "Ter elevado os índices globais de conclusão de curso tendo como meta própria e realista 80% de concluintes", de que forma esta meta de concluinte está sendo cumprida pela universidade? O MEC

se pronunciou sobre esta alteração na meta de concluintes de 90% para 80%? Por que 80% é considerada uma meta "realista" para a UFRRJ?

17. Houve reestruturação curricular em algum curso para atender ao Reuni? Quais? Por quê? De que forma esta reestruturação foi realizada?
18. Na elaboração do REUNI da UFRRJ de que forma fica estabelecida a relação graduação e pós-graduação? E da graduação com o CTUR? E com o CAIC?
19. Uma das metas da Minuta do Projeto diz "Ter atingido o índice global de 1 professor para 18 alunos, de forma equilibrada e em toda a Universidade". O que seria "de forma equilibrada" e como esta meta vem sendo cumprida?
20. Quais as ações e políticas de assistência estudantil foram planejadas e quais foram colocadas em prática pela UFRRJ? De que forma?

APÊNDICE D: Principais ações do governo FHC na área de educação superior

Documentos	Eixo norteadores
Lei nº 9.192/95. Regulamenta o processo de escolha de dirigentes universitários	Reduz a participação democrática de servidores técnicos e administrativos e estudantes das IFES na escolha dos dirigentes.
Lei nº 9.131/95. Criação do Exame Nacional de Cursos de Graduação (ENC)	Avalia as instituições e cursos de nível superior. Todos os alunos que estão concluindo o curso durante o ano têm de prestar o exame. Com sua lógica meritocrática e subsidiando o ranking das IES, era condição obrigatória para obtenção do registro do diploma.
Lei nº 9.257/96. Criação do Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia	Estabelece co-financiamento público e privado para a política de C&T, estrutura a inovação tecnológica e estimula a parceria das universidades públicas e centros de pesquisa com o setor privado.
Leis nº 9.288/96 e nº 10.207/2001. Tratam do Programa de Crédito Educativo	Regulamenta o financiamento público ao estudante do ensino superior privado e dispõe sobre a renegociação de dívidas no âmbito do Programa de Crédito Educativo.
Decreto nº 2.207, de 15 de abril de 1997	Estabelece que o Sistema Federal de Ensino é composto por universidades, centros universitários, faculdades integradas, faculdades, institutos superiores ou escolas superiores. Implementa a diversificação das IES e desmonta na prática, a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, na medida em que esta indissociabilidade é exigida apenas para as universidades.
Programa de Modernização e Qualificação do Ensino superior, lançado em março de 1997	Objetiva a recuperação das IES públicas e seus hospitais universitários e as IES privadas, tratadas em um mesmo nível. Por meio deste programa, o governo financia a recuperação e ampliação infraestrutura física das instituições privadas, por intermédio do BNDES.
Decreto nº 2.236, de 19 de agosto de 1997	Com esse decreto, as IES privadas não necessitam de representação acadêmica no conselho fiscal das mantenedoras, não necessitam publicar seu balanço financeiro anual, têm prazo indeterminado para definirem-se como sendo ou não com fins lucrativos.
Lei nº 9.678/98. Institui a gratificação de estímulo a docência no magistério superior	Os valores da gratificação corresponderão à pontuação atribuída ao servidor docente em exercício efetivo. O aposentado ou beneficiário de pensão receberá percentual desta gratificação. Esta gratificação é uma importante referência a lógica produtivista e meritocrática da política do MEC para avaliação do trabalho docente.
Programa Avança Brasil:	Para a política de ciência e tecnologia, ratifica o incentivo a inovação

<p>mais quatro anos de desenvolvimento para todos (1999-2002)</p>	<p>tecnológica, concebido como absorção e adaptação de tecnologias produzidas nos países centrais, integração universidades-empresas e financiamento público para investimentos do setor privado em P&D. Para a educação superior, indica o estímulo à diversificação das IES e das suas fontes de financiamento, bem como o aperfeiçoamento do sistema produtivista de avaliação e do Fies, mantendo o subsídio público às instituições privadas de ensino superior.</p>
<p>Decreto 3.276/99. Dispõe sobre a formação em nível superior de professores para atuar na Educação Básica</p>	<p>Por meio deste decreto, criam-se os institutos superiores de educação como instância de formação e qualificação de professores, retirando das universidades o papel de instância por excelência de formação e capacitação de professores e dissociando ensino, pesquisa e extensão como elementos constitutivos desta forma/capacitação.</p>
<p>Estabelece os Fundos de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico (Fundos Setoriais) em 1999</p>	<p>O financiamento da política da C&T é realizado por fontes não orçamentárias formadas por diversas contribuições como royalties, parte das receitas das empresas beneficiadas com isenções fiscais, doações, entre outros. Setenta por cento dos fundos são destinados para a pesquisa aplicada e 30% para pesquisa científica. O Fundo Verde e Amarelo tem como foco incentivar parcerias entre universidades, centros de pesquisa e setor privado. Constitui-se em mais uma estratégia de privatização da C&T e da educação superior.</p>
<p>Medida provisória nº 1.827/99. Institui o Fundo de Financiamento do Estudante do Ensino Superior (Fies)</p>	<p>Cria o FIES, com as mesmas fontes de recursos do Programa de Crédito Educativo (CREDUC), ou seja, recursos orçamentários do MEC. Não só mantém como estimula a alocação indireta de verbas públicas para as instituições privadas.</p>
<p>Lei nº 10.168, de 29 de dezembro de 2000. Institui o Programa de Estímulo à interação Universidade-Empresa para o apoio à inovação</p>	<p>O objetivo principal do programa é estimular o desenvolvimento tecnológico brasileiro, mediante programas de pesquisa científica e tecnológica cooperativa entre universidades, centros de pesquisa e o setor privado.</p>
<p>Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação</p>	<p>O PNE aprovado, em completa oposição ao PNE elaborado por um amplo conjunto de entidades ligadas à educação brasileira, reafirma a transferência de responsabilidades do Poder público para a sociedade do financiamento da educação e sua concepção de gestão educacional com ênfase na informatização, controle e gerenciamento profissional. Em relação à educação superior, reafirma sua política de diversificação das IES e de suas fontes de financiamento.</p>
<p>Decreto nº 3.860, de 9 de julho de 2001. Dispõe sobre a organização</p>	<p>Classifica as IES em universidades, centros federais de educação tecnológica e centros universitários, faculdades integradas, faculdades de tecnologia, faculdades, institutos e escolas superiores. Somente</p>

do ensino superior, a avaliação de cursos e instituições	universidades caracterizam-se pela oferta regular de atividades de ensino, pesquisa e extensão. Este decreto revoga os decretos nº. 2.096/96 e 2.306/97. A lógica de diversificação das instituições de ensino superior não será somente mantida, mas ampliada. Também garante que as entidades mantenedoras com finalidade lucrativa deverão apenas elaborar, a cada exercício, demonstrações financeiras atestadas por seus contadores, não se submetendo mais, a qualquer tempo, a auditoria pelo Poder Público.
Leinº10.187/2001. Institui a Gratificação de Incentivo à Docência	Gratificação de Incentivo à Docência, devida aos ocupantes dos cargos efetivos de professor de primeiro e segundos graus nas instituições federais de ensino. Mantém a mesma lógica produtivista e meritocrática da GED.
PL nº 7.282/2002. Lei de Inovação Tecnológica	Estímulo a participação de professores pesquisadores das universidades públicas em projetos desenvolvidos pelo setor privado e a permissão de participação deste setor em atividades realizadas nas universidades públicas, ampliando sua privatização interna.

Fonte: adaptado de Araújo (2011, p. 53).

APÊNDICE E: Principais ações do governo Lula na área de educação superior

Documentos	Eixo norteadores
Decreto 4.914, de 11 de dezembro de 2003. Dispõe sobre os centros universitários alterando o art. 11 do Decreto nº 860, de 9 de julho de 2001 (Revogado pelo Decreto nº 5.786, de 2006)	Veda a constituição de novos Centros Universitários, exceto nas cidades indicadas pelo MEC; os centros universitários já credenciados e os novos, se credenciados, deverão comprovar que satisfazem o princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.
Lei nº 10.861, quatorze de abril de 2004. Instituiu o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES	Instituir o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES, com o objetivo de assegurar processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, dos cursos de graduação e do desempenho acadêmico de seus estudantes.
Lei nº 10.973, de dois de dezembro de 2004. Dispõe sobre incentivos à inovação tecnológica	Estabelecer medidas de incentivo à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, com vistas à capacitação e ao alcance da autonomia tecnológica e ao desenvolvimento industrial do País.
Lei nº 11.079, de trinta de dezembro de 2004. Institui a Parceria Público Privada - PPP	Estabelecer as normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.
Decreto Presidencial nº 5.225, de primeiro de outubro de 2004. Altera dispositivos do Decreto no 3.860, de 9 de julho de 2001, que dispõe sobre a organização do ensino superior e a avaliação de cursos e instituições Revogado pelo Decreto nº 5.773, de 2006.	Elevar os Centros Federais de Educação Tecnológica -CEFETs à categoria de Instituições de Ensino Superior.
Decreto Presidencial nº 5.245, de 18/10/2004	Instituir o Programa Universidade para Todos - PROUNI, regular a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior; alterar a

transformado na Lei nº 11.096/05. Criou o Programa Universidade para Todos – PROUNI.	Lei no 10.891, de 9 de julho de 2004
Projeto de Lei nº 3.627/2004, de 20 de maio de 2004. Regulamentar o Sistema de Cotas das IES.	Previa a instituição do sistema especial de reserva de vagas para estudantes de escolas públicas, afrodescendentes e indígenas.
Decreto Presidencial nº 5.205, de quatorze de dezembro de 2004. Regulamenta as fundações de apoio privadas no interior das IFES	Regulamentar a Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994, que dispõe sobre as relações entre as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio
Decreto Presidencial nº 5.622, de dezenove de dezembro de 2005. Regulamenta a educação à distância no Brasil e consolida a abertura do mercado educacional brasileiro ao capital estrangeiro	Caracteriza a educação à distância como modalidade educacional na qual a mediação didático-pedagógica nos processos de ensino e aprendizagem ocorre com a utilização de meios e tecnologias de informação e comunicação, com estudantes e professores desenvolvendo atividades educativas em lugares ou tempos diversos, com a obrigatoriedade de momentos presenciais.
Decreto nº 5.773, de 9 de maio de 2006. Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino.	Estabelece normas para as funções de regulação, supervisão e avaliação das instituições de ensino superior.
Projeto de Lei nº 7.200/06, de junho de 2006. Estabelece nova regulamentação para a educação superior brasileira	Estabelecer normas gerais da educação superior e regular a educação superior no sistema federal de ensino.
PDE 2007.	duplicar as vagas nas universidades federais, ampliar e abrir cursos noturnos e

Institui o Plano de Desenvolvimento da Educação.	combater a evasão são algumas das medidas
Decreto 6.096, de 24 de abril de 2007. Institui o Reuni.	Reduzir das taxas de evasão, ocupação de vagas ociosas e aumento de vagas de ingresso, especialmente no período noturno; ampliar a mobilidade estudantil, com a implantação de regimes curriculares e sistemas de títulos que possibilitem a construção de itinerários formativos, mediante o aproveitamento de créditos e a circulação de estudantes entre instituições, cursos e programas de educação superior; revisar a estrutura acadêmica; diversificar as modalidades de graduação; ampliar as políticas de inclusão e assistência estudantil; articular os diferentes níveis de educação com a educação superior
Portaria normativa nº 12, de 05 de setembro de 2008. Instituir o ICG.	Instituir o Índice Geral de Cursos da Instituição de Educação Superior (IGC, que consolida informações relativas aos cursos superiores constantes dos cadastros, censo e avaliações oficiais disponíveis no Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira (INEP) e na Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES)
Decreto nº 7.233/2010. Dispõe sobre procedimentos orçamentários e financeiros relacionados à autonomia universitária.	Regulamentar sobre procedimentos orçamentários e financeiros relacionados à autonomia universitária; abertura de créditos suplementares pelo Poder Executivo em favor das universidades federais e seus hospitais universitários; condicionar a matriz orçamentária das IFES ao alcance de resultados quantitativos e de expressivo caráter produtivista
Decreto nº 7.232/2010. Dispõe sobre o gerenciamento do Quadro técnico-administrativo das IFES.	Normatizar o gerenciamento do Quadro técnico-administrativo das IFES, concedendo autonomia para reposição dos cargos em vacância; entretanto, não prevê ampliação efetiva do Quadro
Decreto nº 7.234/2010. Regulamenta a assistência estudantil.	Ampliar as condições de permanência dos jovens, na Educação Superior. pública federal, contemplando ações nas áreas de moradia estudantil, alimentação, transporte, atenção à saúde, inclusão digital, cultura, esporte, creche, apoio pedagógico e inclusão de jovens portadores de deficiência, transtorno global do desenvolvimento, e altas habilidades e superdotação

Fonte: Elaboração própria, com base na bibliografia consultada.

APÊNDICE F: Breve Perfil Histórico Institucional da UFRRJ - da criação à implementação do REUNI

Ano	Acontecimento
1910	Promulgado o Decreto nº 8.319, de 20 de outubro de 1910, que estabeleceu as bases para o ensino agrícola no Brasil e criou a Escola Superior de Agronomia e Medicina Veterinária – ESAMV, vinculada ao Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio.
1911	Promulgado o Decreto nº 9.217, de 10 de dezembro de 1911, que institui as fazendas-modelo de criação. A ESAMV passa a ter sua sede instalada no palácio do Duque de Saxe, onde hoje está o CEFET/MEC, no Maracanã, Rio de Janeiro.
1913	A ESAMV é inaugurada oficialmente.
1915	A ESAMV é fechada por falta de verbas.
1916	A ESAMV é reaberta pelo Decreto nº 12.012, de 29 de março e passa a funcionar em Pinheiro, no interior do Estado do Rio de Janeiro, juntamente com a Escola Média-Teórico-Prática de Agricultura da Bahia e a Escola de Agricultura.
1918	Pelo Decreto nº 12.894, de 28 de fevereiro, transfere-se para Niterói, onde passou a ministrar três cursos distintos: o de Engenharia Agrônômica e o de Medicina Veterinária e de Química Industrial Agrícola (atual Curso de Química Industrial).
1927	O Decreto nº 17.768 de 12 de abril transferiu a ESAMV é transferida para a Avenida Pasteur, na Praia Vermelha, junto à sede do Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio.
1934	O Decreto nº 23.857, de 08 de fevereiro, determina o desmembramento da ESAMV em duas instituições distintas: a Escola Nacional de Agronomia – ENA e a Escola Nacional de Veterinária – ENV.
1937	Pelo Decreto nº 60.731, de 19/05/1937, passou a se denominar Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro e passa para a tutela do Ministério da Educação.
1965	Inaugura os seus primeiros cursos de Pós-Graduação.
A partir de 1966	Promove uma expansão gradual de seus cursos de graduação e de pós-graduação.
1991	Incorpora o Campus Dr. Leonel Miranda, localizado na cidade de Campos dos Goytacazes.
1994	Inaugura o CAIC – Paulo Dacorso Filho, em parceria com o Estado do Rio de Janeiro, através da Secretária de Estado de Educação e com o Município de Seropédica, através da Secretaria Municipal de Educação.
2005	A UFRRJ é incluída no Programa de Expansão do Ensino Superior Fase I, do Governo Federal.
2006	Cria o Instituto Multidisciplinar, em Nova Iguaçu. Adere ao Consórcio CEDERJ, que oferece educação à distância.
2007	Adere ao Programa de Apoio à Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais, um programa do Governo Federal.
2008	Inaugura o Instituto de Três Rios, localizado em Três Rios - RJ.

Fonte: Elaboração própria, com base no PDI UFRRJ 2006-2011.

APÊNDICE G: As universidades federais e a expansão no governo Lula

54 Universidades Federais existentes em 2007			
Primeira chamada: 29/10/2007 para implantação do programa no 1º semestre 2008, da qual participaram as seguintes universidades:			
Sigla	Nome	Informações sobre o Reuni	Outras inform.
UNB	Fundação Universidade de Brasília	http://www.unb.br/administracao/decanatos/deg/expansao.php	
UFPI	Fundação Universidade Federal do Piauí	http://www.ufpi.br/reuni/noticia.php?id=4	
UFV	Fundação Universidade Federal de Viçosa	http://www.reuni.ufv.br/	
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro	Só disponibiliza pré-projeto	
UFMT	Universidade Federal do Triângulo Mineiro	não encontrei	
UFAC	Fundação Universidade Federal do Acre	http://www.ufac.br/portal/informativos-oficiais/projeto-reuni/arquivo-projeto-reuni-2008-2012	
UFRN	Universidade Federal do Rio Grande do Norte	http://www.reuni.ufrn.br/	
UFPE	Universidade Federal de Pernambuco	http://www.ufpe.br/proacad/index.php?option=com_content&view=article&id=183&Itemid=159	
UFMG	Universidade Federal de Campina Grande	http://www.ufcg.edu.br/prt_ufcg/reuni/proposta_reuni.pdf	
UNIFESP	Universidade Federal de São Paulo	http://www.unifesp.br/prograd/portal/index.php?option=com_docman&task=category&view&gid=232&Itemid=260	resumo da proposta
UFMA	Fundação Universidade Federal do Maranhão	não encontrei	
UFPB	Universidade Federal da Paraíba - UFPB	http://www.ufpb.br/reuni/	
UFRR	Fundação Universidade Federal de Roraima	não encontrei	
UFPA	Universidade Federal do Pará	não encontrei	
UFGD	Fundação Universidade Federal da Grande Dourados	http://www.ufgd.edu.br/reitoria/reuni	
UFERSA	Universidade Federal Rural do Semi Árido	https://www2.ufersa.edu.br/portal/view/uploads/setores/72/reuni_resumo.doc	resumo da proposta
UFES	Universidade Federal do Espírito Santo	http://www.proplan.ufes.br/materia.asp?codMater=129	
UFSCar	Fundação Universidade Federal de São Carlos	http://www.reuni.ufscar.br/	
UFPR	Universidade Federal do Paraná	http://www.reuni.ufpr.br/wp-content/uploads/2011/06/Relatorio-atividades-REUNI-UFPR-2010.pdf	
UFGD	Universidade Federal de Goiás	http://www.ufgd.edu.br/reitoria/reuni	
UFSC	Universidade Federal de Santa Catarina	http://www.reuni.ufsc.br/site/index.php	
UFMT	Fundação Universidade Federal de Mato Grosso	http://www.ufmt.br/ufmt/site/secao/index/Sinop/4448	site com poucas informações
UFT	Fundação Universidade Federal do Tocantins	http://www.uft.edu.br/reuni	página não disponível

UFPel	Fundação Universidade Federal de Pelotas	http://www2.ufpel.edu.br/reuni/	
UFBA	Universidade Federal da Bahia	http://www.twiki.ufba.br/twiki/bin/view/UniversidadeNova/WebHome	
UFCEG	Universidade Federal do Ceará	http://www.ufcg.edu.br/prt_ufcg/reuni/proposta_reuni.pdf	apresenta somente a proposta
UFJF	Universidade Federal de Juiz de Fora	http://www.ufjf.br/arquivos/planoUfjf.pdf	apresenta somente a proposta
UFLA	Universidade Federal de Lavras	http://www.reuni.ufla.br/	
UFMS	Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul	http://www-nt.ufms.br/reuni	
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais	https://www.ufmg.br/reuni/	
UFS	Fundação Universidade Federal de Sergipe	file:///C:/Users/Fabiane/Downloads/0212009%20-%20Regulamenta%C3%A7%C3%A3o%20Reuni.pdf	apresenta somente a proposta
UFRRJ	Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro	http://www.ufrj.br/portal/modulo/home/pdf/mpre.pdf	apresenta somente a proposta
UFRA	Universidade Federal Rural da Amazônia	http://www.portal.ufra.edu.br/attachments/1656_PROJETO%20-%20REUNI%20-%20UFRA.pdf	apresenta somente a proposta
UFSJ	Fundação Universidade Federal de São João Del Rei	http://www.ufsj.edu.br/portal2-repositorio/File/vestibular/Vest2012_1/revista_expansao_ufsj.pdf	revista da expansão
FURG	Fundação Universidade do Rio Grande	http://www.reuni.furg.br/	página não disponível
UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul	http://reuninaufrgs.blogspot.com.br/	
UNIRIO	Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro	http://www2.unirio.br/unirio/reuni	
UFAM	Fundação Universidade do Amazonas	http://www.proplan.ufam.edu.br/Site%20Reuni/indexR.html	
UNIFAP	Fundação Universidade Federal do Amapá	não encontrei	
UNIR	Fundação Universidade Federal de Rondônia	http://www.reuni.unir.br/downloads/142_projeto_final_aprovado_1_caracterizacao_da_universidade.pdf	versão compilada da proposta
UFCSPA	Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre	não encontrei	
UFF	Universidade Federal Fluminense	http://www.uff.br/reuni/	
Segunda chamada: 17/12/2007 para implantação do programa no 2º semestre de 2008:			
UFAL	Universidade Federal de Alagoas	http://www.ufal.edu.br/transparencia/acoes-e-programas/reuni	
UFOP	Fundação Universidade Federal de Ouro Preto	http://www.ufop.br/downloads/JornalUFOP/reuni_09jun2008plusacordometas51.pdf	
UFRB	Universidade Federal do Recôncavo da Bahia	http://www.ufrb.edu.br/reuni/	
UFRPE	Universidade Federal Rural de Pernambuco	http://www.ufrpe.br/relat_ver.php?idConteudo=4616	não apresenta proposta
UFSM	Universidade Federal de Santa Maria	http://sucuri.cpd.ufsm.br/_docs/reuni/index.php	
UFU	Universidade Federal de Uberlândia	http://www.reuni.ufu.br/	

UFVJM	Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri	file:///C:/Users/Fabiane/Downloads/proposta_reuni_ufvjm_27_05_2009.pdf	apresenta somente a proposta
UNIFAL	Universidade Federal de Alfenas	http://www.unifal-mg.edu.br/planejamento/	não apresenta proposta
UNIFEI	Universidade Federal de Itajubá	http://www.unifei.edu.br/files/arquivos/gestao2004-2012/2012_08_12_Plano_de_Obras_da_UNIFEI.pdf	não apresenta proposta
UTFPR	Universidade Tecnológica Federal do Paraná	http://www.utfpr.edu.br/reuni	
UNIVASP	Fundação Universidade Federal do Vale do São Francisco	http://www.univasf.edu.br/~reuni/	

Fonte: Elaboração própria.

Universidades federais criadas durante a expansão - 2003 à 2012			
UFABC	Universidade Federal do ABC	2005	não participou do programa por já adotar as inovações pedagógicas preconizadas pelo Reuni
UNIPAMPA	Universidade Federal do Pampa	2008	
UFFS	Universidade Federal da Fronteira Sul	2009	
UFOPA	Universidade Federal do Oeste do Pará	2009	
UNIFESSPA	Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará	2011	
UFRC	Universidade Federal da Região do Cariri	2011	
UFOBA	Universidade Federal do Oeste da Bahia	2011	
UFESBA	Universidade Federal do Sul da Bahia	2011	
FUFCSPA	Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre	2008	existia como Faculdade, mas tornou-se universidade em 2008
UNIFAL	Universidade Federal de Alfenas	2005	existia como Escola de Farmácia e Odontologia, mas tornou-se universidade em 2005
UFTM	Universidade Federal do Triângulo Mineiro	2005	Anteriormente denominada Faculdade de Medicina do Triângulo Mineiro - FMTM, fundada em 1953, foi transformada em Universidade Federal do Triângulo Mineiro - UFTM, no ano de 2005
UFVJM	Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri	2005	existia como Faculdades Federais Integradas de Diamantina (Fafeid)
UFERSA	Universidade Federal Rural do Semi-Árido	2005	existia como Escola, mas tornou-se universidade em 2005
UTFPR	Universidade Federal Tecnológica do Paraná	2005	existia como Cefet-PR, então, passou a ser a UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ (UTFPR)
UFGD	Universidade Federal da Grande Dourados	2006	desmembramento da Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul - UFMS (Lei Nº 11.153, de 29 de Julho de 2005)
UFRB	Universidade Federal do Recôncavo da Bahia	2005	criada pela lei Lei 11.151 de 29 de julho de 2005, mas inaugurada em 2006
UNIPAMPA	Universidade Federal do Pampa	2008	criada pela Lei 11.640 de 11 de janeiro de 2008
UFT	Universidade Federal do Tocantins	2003	Criada em 2000, mas somente começou a funcionar em maio de 2003
UNILAB	Universidade Federal da Integração Luso-Afro Brasileira	2010	LEI Nº 12.289, DE 20 DE JULHO DE 2010
UNILA	Universidade Federal da Integração Latino-Americana	2010	LEI Nº 12.189, DE 12 DE JANEIRO DE 2010

Fonte: Elaboração própria.

ANEXOS

ANEXO A: Termo de Acordo de Metas do REUNI nº 40**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
SECRETARIA DE EDUCAÇÃO SUPERIOR**

Acordo de Metas n.º 040, que entre si celebram a União, representada pelo Ministério da Educação, por intermédio da Secretaria de Educação Superior, e a Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, para os fins que especifica o Decreto N.º 6.096 de 24 de abril 2007.

A **UNIÃO**, representada pelo **MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO**, por intermédio da **SECRETARIA DE EDUCAÇÃO SUPERIOR**, inscrita no CNPJ/MF sob o n.º 00.394.445/0074-59, sediada na Esplanada dos Ministérios, Bloco "L", 3º andar, Brasília - DF, neste ato, representada pelo Secretário, **Ronaldo Mota**, brasileiro, casado, nomeado pela Portaria N.º 343 de 12 de abril de 2007, publicada no Diário Oficial da União de 13 de abril de 2007, RG n.º 6406329, expedida pela SSP-SP, CPF n.º 132.650.085-68, e a **Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro**, inscrita no CNPJ/MF n.º 29.427.465/0001-05, representada por seu Reitor **Ricardo Motta Miranda**, brasileiro, nomeado pelo Decreto Presidencial de sn de 25 de fevereiro de 2005, publicado no DOU, de 28 de fevereiro de 2005, seção 2, RG n.º 2510697-IFP RJ, CPF 370.175.357-15, residente e domiciliado na - Rua da Pátria 01, BR 465, KM 7-Campus Universitário-CEP 23.890.000-Rio de Janeiro RJ.

CONSIDERANDO:

- que há necessidade de reduzir as taxas de evasão, ocupação de vagas ociosas e aumento de ingresso, especialmente no período noturno;



- que há necessidade de mobilidade estudantil, com implantação de regimes curriculares e sistemas de título que possibilitem a construção de itinerários formativos, mediante o aproveitamento de créditos e a circulação de estudantes entre instituições, cursos e programas de educação superior;
- que há necessidade de revisão da estrutura acadêmica, com a reorganização dos cursos de graduação e atualização de metodologias de ensino-aprendizagem, buscando elevação da qualidade;
- que há necessidade da diversificação das modalidades de graduação, preferencialmente não voltadas à profissionalização precoce e especializada;
- que é relevante a ampliação de política de inclusão e assistência estudantil;
- que há necessidade de articulação da graduação com a pós-graduação e da educação superior com a educação básica.

RESOLVEM celebrar o presente Termo, observando o disposto no Decreto N.º 6.096, de 24 de abril de 2007, às normas da Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993, com suas alterações, Instrução Normativa n.º 01, de 15 de janeiro de 1997, da Secretaria do Tesouro Nacional – STN, do Ministério da Fazenda - MF e alterações posteriores, Decreto 4.175 de 27 de março de 2002, Decreto 6.170/2007 e Portarias 450, de 6 novembro de 2002 e 22 de 30 de abril de 2007, do Ministério da Educação, mediante as cláusulas e condições a seguir estabelecidas:

CLÁUSULA PRIMEIRA - DO OBJETO

Constitui objeto do presente termo o Plano de Reestruturação e Expansão, composto pelo projeto de reestruturação da **Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro**, apresentado através do Formulário de Apresentação de Propostas, disponibilizado pela SESu eletronicamente, com as seguintes metas:

- 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 da assinatura deste termo.

CLÁUSULA SEGUNDA – DAS RESPONSABILIDADES E OBRIGAÇÕES

São responsabilidades e obrigações, além dos outros assumidos neste Acordo de Metas:

I – DO MEC/SESU:

1. custear as despesas com a execução do presente instrumento, de acordo com o estabelecido na Cláusula Quinta;
2. acompanhar, supervisionar e fiscalizar a execução deste Acordo de Metas, conforme o Plano aprovado;
3. exercer a função gerencial fiscalizadora dentro do prazo regulamentar de execução/prestação de contas deste instrumento de Acordo de Metas, ficando assegurado a seus representantes o poder discricionário de reorientar ações e de acatar, ou não, justificativas com relação às disfunções porventura havidas na execução;
4. aferir o cumprimento das Metas acordadas por meio da Plataforma de Integração de Dados das Ifes - PINGIFES.

II - DA UNIVERSIDADE:

1. executar o Plano, conforme aprovado pelo MEC/SESu, zelando pela boa qualidade das ações e serviços prestados e buscando alcançar eficiência, eficácia, efetividade e economicidade em suas atividades;
2. utilizar os recursos do presente Acordo de Metas, exclusivamente na execução do seu objeto, mantendo a dotação orçamentária e classificação de despesa originária;
3. cumprir integralmente as obrigações pactuadas neste instrumento e no Plano aprovado pelo MEC/SESu;
4. restituir eventuais saldos dos recursos transferidos e os de rendimentos decorrentes de aplicações no mercado financeiro para o objeto deste acordo;
5. promover e realizar as licitações, dispensas ou inexigibilidade para contratação de obras, serviços e aquisição de bens, de acordo com a legislação federal, bem como, realizar concurso público para provimento de pessoal;
6. Encaminhar, de acordo com o cronograma e os procedimentos definidos pelo MEC/SESu, os documentos necessários à liberação de recursos;
7. Encaminhar os dados à Plataforma Pingifes de acordo com o cronograma e procedimentos definidos pela SESu;
8. restituir ao MEC/SESu o saldo eventualmente existente na data de encerramento, denúncia ou rescisão do Acordo;
9. permitir o livre acesso e as inspeções cabíveis aos bens e serviços adquiridos com recursos do Acordo de Metas, aos locais das obras e aos documentos relacionados com o Termo, por parte de representantes do MEC/SESu;
10. assegurar a adequada manutenção e conservação das obras e bens compreendidos no Plano, em conformidade com técnicas universalmente aceitas, responsabilizando-se por eventuais danos;
11. fornecer todas as informações que o MEC/SESu solicite sobre o Plano, sua situação financeira e documentos de licitação, quando houver, nos prazos previamente estabelecidos



CLÁUSULA TERCEIRA - DA VIGÊNCIA E DA ALTERAÇÃO DO PLANO DE REESTRUTURAÇÃO E EXPANSÃO

A vigência do presente instrumento será de 5 (cinco) anos contados da data de sua assinatura.

SUBCLÁUSULA PRIMEIRA - É vedado o aditamento deste instrumento para alteração do objeto.

CLÁUSULA QUARTA - DA DEFINIÇÃO DOS INDICADORES GLOBAIS

A Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro se compromete a cumprir as metas que seguem abaixo:

TABELA DE INDICADORES E DADOS GLOBAIS									
UFRRJ - UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO									
Indicadores		2007	2008	2009	2010	2011	2012	2017	
Graduação	Número de Cursos	Total	51,00	31,00	40,00	53,00	58,00	59,00	59,00
		Matutino	12,00	12,00	10,00	24,00	29,00	29,00	29,00
	Vagas Anuais	Total	2.190,00	2.100,00	2.825,00	2.815,00	3.830,00	3.800,00	3.930,00
		Noturno	783,00	783,00	1.200,00	1.465,00	1.505,00	1.900,00	1.930,00
	Matrículas Proj. (MAT)	Total	10.826,48	10.526,45	13.216,19	15.853,96	18.267,74	18.267,74	18.267,74
		Noturno	3.904,18	3.904,18	5.438,58	6.724,96	7.142,31	7.142,31	7.142,31
	Alunos Dep. (ADP)	Total	1.057,00	1.700,00	1.980,00	1.785,00	1.989,00	2.835,00	2.473,00
		Noturno	118,00	123,00	943,00	804,00	891,00	1.847,00	1.387,00
	Taxa conclusão grad	União (TCC)	0,65	0,72	0,64	1,18	0,94	1,16	0,90
	Pós-Graduação	Número de Cursos	Masterado	14,00	13,00	15,00	17,00	17,00	17,00
Doutorado			8,00	8,00	10,00	11,00	13,00	14,00	14,00
Mestrados		Masterado	607,00	614,00	684,00	741,00	783,00	825,00	868,00
		Doutorado	338,00	347,00	391,00	422,00	472,00	507,00	532,00
Número de Professores Equivalentes			1.072,00	1.136,00	1.201,00	1.563,00	1.628,00	1.696,00	1.808,00
Número de Professores com Equivalência de (DDE)		662,00	738,18	811,84	1.001,84	1.051,84	1.088,34	1.266,84	
Integração por Integração de Pós-Graduação (IPG)		32,83	36,76	43,60	56,18	62,80	53,46	63,49	
Corpo Docente Ajustado (CDA-CPD)		629,29	696,40	628,34	951,84	999,34	1.075,49	1.015,49	
Relação de Alunos de Graduação por Professor (RAGP)		18,00	15,00	16,32	17,74	19,28	18,00	18,00	

CLÁUSULA QUINTA - DA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

SUBCLÁUSULA PRIMEIRA - O montante de recurso para execução deste acordo de metas é de R\$43.617.932,24 (quarenta e três milhões, seiscentos e dezessete mil, novecentos e trinta e dois reais e vinte e quatro centavos) para investimento e de R\$29.371.694,26 (vinte e nove milhões, trezentos e setenta e um mil, seiscentos e noventa e quatro reais e vinte e seis centavos) para custeio/pessoal, sendo o último incorporado ao orçamento da instituição após o cumprimento das metas estabelecidas.

SUBCLÁUSULA SEGUNDA - Para o ano de 2007 os recursos de investimento estarão assim distribuídos:

ProgramaTrabalho1: 12.364.1073.8551.0001

<u>Elemento de Despesa</u>	<u>Nota de crédito</u>	<u>Data da NC</u>	<u>Fonte de Recurso</u>	<u>Valor</u>
44.90.51.00	1837	28/12/2007	300	2.400.000,00
44.90.52.00	1837	28/12/2007	300	246.019,34
Total				2.646.019,34

SUBCLÁUSULA TERCEIRA - Para o exercício de 2008 os recursos referentes a este objeto fazem parte da previsão financeira deste Ministério, no Programa 1073 – Brasil Universitário – Ação 8282- Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI e serão disponibilizados da seguinte forma:

ProgramaTrabalho2: 12.364.1073.8282.0001

<u>Elemento de Despesa</u>	<u>Valor</u>
31.90.11	2.774.499,50
31.90.11	379.646,40
31.90.11	1.272.449,60
33.90.18	45.120,00
33.90.18	66.912,00
33.90.39	150.000,00
44.90.51.00	1.600.000,00
44.90.52.00	164.612,50
TOTAL	6.453.290,40

SUBCLÁUSULA QUARTA - Para os demais exercícios os recursos referentes a este objeto fazem parte da previsão financeira deste Ministério, no Programa 1073 – Brasil Universitário – Ação 8282- Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI e serão disponibilizados da seguinte forma:

<u>Item</u>	<u>2007</u>	<u>2008</u>	<u>2009</u>	<u>2010</u>	<u>2011</u>	<u>2012</u>
Custeio/Pessoal	0	4.688.627,50	14.318.391,50	24.304.176,50	25.721.590,10	29.371.694,26
Investimento	2.646.919,34	7.794.612,90	14.958.500	16.827.500	7.420.400	0

SUBCLÁUSULA QUINTA - A partir do exercício de 2009 os recursos serão alocados na Unidade Orçamentária da universidade

CLÁUSULA SEXTA – DA OPERACIONALIZAÇÃO

O presente Acordo de Metas não envolve a transferência de recursos entre os partícipes. Sua operacionalização dar-se-á mediante a descentralização de recursos financeiros, nos termos da legislação pertinente.

CLÁUSULA SETIMA - EFEITOS DO DESCUMPRIMENTO DO ACORDO DE METAS

Os seguintes efeitos serão aplicados no caso descumprimento dos itens do presente Acordo de Metas, até o cumprimento das medidas de ajustes apontadas pela SESu/ MEC.

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.

CLÁUSULA OITAVA - DA RESCISÃO E DA DENÚNCIA

O presente Acordo de Metas poderá ser rescindido ou denunciado, formal e expressamente, a qualquer momento, ficando os partícipes responsáveis pelas obrigações decorrentes do tempo de vigência e creditando-lhes, igualmente, os benefícios adquiridos no mesmo período.

SUBCLÁUSULA PRIMEIRA - Constitui motivo para rescisão deste Acordo de Metas o inadimplemento de quaisquer de suas Cláusulas, particularmente, quando da constatação das seguintes condições:

1. utilização dos recursos transferidos em desacordo com o objeto e metas, constantes do Plano;
2. retardamento de início da execução do objeto do Acordo de Metas por mais de um ano, contados da data de recebimento dos recursos financeiros.

SUBCLÁUSULA QUINTA - Este Acordo de Metas também poderá ser rescindido, a critério do MEC/SESu, por motivo de interesse público, caso sofra alguma restrição.

CLÁUSULA NONA – DA PUBLICIDADE

A publicidade dos atos praticados em função deste Acordo de Metas deverá restringir-se ao caráter educativo, informativo ou de orientação social, não podendo dela constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

CLÁUSULA DÉCIMA – DOS BENS REMANESCENTES

Na data da extinção deste instrumento, para assegurar a continuidade da ação constante do Projeto Governamental, fica assegurado à Universidade o direito de propriedade e uso dos bens remanescentes adquiridos, produzidos ou construídos à conta deste Acordo de Metas.

CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA – DA PUBLICAÇÃO

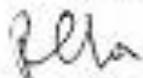
Este Termo será publicado, por extrato, no Diário Oficial da União, nos termos do artigo 61 da Lei 8.666/93 combinado com o artigo 17 da IN/STN n.º 1, de 15/01/97, correndo as despesas por conta do MEC/SESu.

CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA – DO FORO

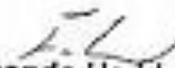
O Foro é o da Justiça Federal, Seção Judiciária de Brasília - Distrito Federal, para dirimir os possíveis litígios decorrentes deste Termo que não forem solucionados administrativamente.

E por estarem de pleno acordo, assinam o presente instrumento em 02 (duas) vias de igual teor e forma, perante as testemunhas abaixo, que também o subscrevem, para que produza seus efeitos jurídicos e legais.

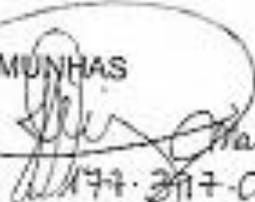
Brasília, de março de 2008.


Ronaldo Mota
 Secretário de Educação
 Superior


Ricardo Motta Miranda
 Reitor da Universidade Federal
 Rural do Rio de Janeiro


Fernando Haddad
 Ministro de Estado da Educação

TESTEMUNHAS


 Nome: **Maria Teda Costa Diniz**
 CPF: **1177.317-059-68**
 RG: **315.0085.PA**


 Nome: **Marcos Aurilio Souza Brito**
 CPF: **7.20.986.366-73**
 RG: **402 945 5691-DF**