O Programa REUNI em foco: intensificação e precarização do trabalho docente

ALISSON SLIDER DO NASCIMENTO DE PAULA*

Resumo: O Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais-REUNI, criado mediante Decreto nº 6.096 de 2007, integrante do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), abrange um programa de expansão física e reestruturação pedagógica das universidades federais consubstanciado para duplicar as vagas públicas no ensino superior. Todavia, com processos sendo implementados sem um financiamento condizente, estas transformações nas universidades fortalecem o conceito de educação superior minimalista. Com a implantação do REUNI, estas determinações se aprofundam e, apontam indicativos de precarização da universidade e do trabalho docente, comprometendo precisamente a qualidade das universidades públicas no país. Os procedimentos metodológicos utilizados para efetivação de tal pesquisa, diz respeito ao caráter da abordagem qualitativa, bem como o uso de análise documental e bibliográfica. As conclusões indicam o REUNI como uma das medidas da contrarreforma da educação superior, associada à crise da economia global, bem como às ofertas hodiernas para a formação em países de capitalismo dependente.

Palavras-chave: Capitalismo dependente; Intensificação e precarização; Reuni; Trabalho docente.

Abstract: The Support Program for Restructuring Plans and Expansion of Federal Universities-REUNI, created by Decree No. 6096 of 2007, part of the Education Development Plan (PDE) spans a physical expansion program and pedagogical restructuring of federal universities embodied to duplicate public places in higher education. However, with processes being implemented without a consistent funding, these transformations at universities strengthen the concept of minimalist higher education. By deploying REUNI, these determinations deepen and point indicative of precarious the university and the teaching profession, committing precisely the quality of public universities in the country. The methodological procedures used for the execution of such research concerns the character of qualitative approach and the use of documentary and bibliographic analysis. The findings indicate REUNI against reform as one of the measures of higher education, coupled with the global economic crisis, as well as today's offerings for training in countries of dependent capitalism.

Key words: Capitalism dependent; Intensification and precariousness; Reuni; Teaching.

* **ALISSON SLIDER DO NASCIMENTO DE PAULA** é mestrando em Educação pela Universidade Federal do Ceará (UFC).

Introdução

A universidade, apesar das polêmicas nas quais está envolvida, ainda se constitui no espaço onde a juventude pode vivenciar, minimamente, algo próximo de uma vida intelectual, de exercício da autonomia de pensamento, do debate do contraditório. Entretanto, a adoção de princípios da política neoliberal no que concerne à "reforma" do Estado e da administração pública, propagandeados por órgãos multilaterais como o Banco Mundial, vem interferindo diretamente na capacidade de se fazer ciência e na autonomia das universidades, em nome de um novo regime global de acumulação capitalista. Uma das consequências dessa interferência é a redução da ciência a um fim que não é próprio dela — instrumental e pragmática, a serviço do mercado ou do projeto político do governo vigente.

Entender essa problemática requer a reflexão sobre elementos desse contexto que envolve a crise pela qual a sociedade capitalista passa: as transformações na universidade atual, induzidas por mecanismos, projetos e/ou programas que têm como alvo a definição de um paradigma de gestão e de financiamento; e suas implicações no trabalho do docente.

Um desses elementos é o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais-REUNI, criado no governo Lula da Silva. Aparentemente, crise capitalista, REUNI e trabalho docente não possuem conexões. O artigo, busca, apontando em direção contrária, investigar as mediações que os compõem, evidenciando suas intrínsecas relações.

Crise do capital e política de educação superior

O capital conduz em sua reprodução uma expansão incontrolável, decorrentes dos mecanismos de acumulação, que levam o sistema a crises recorrentes. As crises do sistema produtor de mercadorias têm como atributos serem crises de superprodução, de acordo com a análise desenvolvida por Marx e Engels (2009, p. 33).

> [...] as crises comerciais aniquilam regularmente grande parte não

> somente dos produtos existentes, mas também das forças produtivas já criadas. Nas crises eclode uma epidemia social que teria parecido um contrassenso a todas as épocas anteriores: a epidemia da superprodução.

Todavia, a crise atual (que surgira na década de 1970) expõe predicados diferenciados dos que a precederam, sendo identificada por Mészáros (2002) como crise estrutural do capital e aciona os limites civilizatórios do sistema sociometabólico do capital, reforçando, assim, seu caráter regressivo-destrutivo.

A partir de uma análise da história acerca dessa crise são identificadas características particulares: "caráter universal; alcance global; temporalidade permanente (escala de tempo extensa); e modo de desdobramento rastejante" (Ibidem, p. 796). Os desdobramentos da crise se concretizam na expropriação incessante dos recursos naturais, na remoção de direitos sociais e na flexibilização dos direitos trabalhistas, como possibilidade de recompor as taxas de lucro do capital (ANTUNES, 2009).

A crise de acumulação do capital é verificada como componente característico do capitalismo, que tentou diversos mecanismos para tentar superá-la ou amenizá-la: a procura de áreas novas de expropriação que engendre lucros e da intensificação da exploração da força de trabalho. Os capitalistas organizam meios para tentar retomar as taxas de lucro do capital, como a reestruturação produtiva e as contrarreformas do Estado. O cenário da produção tende a uma transição do taylorismo/fordismo, que alcançou aceitação global com a produção em massa, ao toyotismo (caracterizado como sistema de organização flexível e de produção por demanda), iniciado nas fábricas japonesas.

No cenário das contrarrreformas, a crise movimenta o ideário do capital a procurarem a efetivação das políticas neoliberais e, assim, realizando mudanças na configuração do Estado. Nos fundamentos da lógica neoliberal constam: "[...] disciplina orçamentária, limitação dos gastos sociais, e reparo de uma chamada taxa natural de desemprego, fomentando a expropriação dos trabalhadores doravante o engrossamento das fileiras do exército de reserva" (ANDERSON, 1995, p. 11), indicados como saídas para a crise:

> De uma crise estrutural da acumulação capitalista tenta-se encobrir como uma crise causada pelo aumento dos gastos sociais do Estado. Inclusive culpabilizando os sindicatos por promoverem lutas por aumentos salariais e por outros direitos trabalhistas. (NISHIMURA, 2014, p. 50).

No cenário de crise da economia internacional da década de 1970, fruto da superprodução de mercadorias e dos baixos percentuais de investimento e queda da taxa de lucro, os postulados do Estado do Bem-Estar Social foram severamente criticados, como também os direitos sociais foram objeto de intenso ataque, pois foram responsabilizados pela estagflação. O ideário que consubstanciou o ataque da burguesia internacional aos direitos sociais e aos sindicatos ficou conhecido como neoliberalismo. Vale destacar que o neoliberalismo foi à resposta do capital diante da crise para recuperar suas margens de lucro e relançar a economia num novo processo de acumulação. Daí o surgimento das

chamadas "reformas"[1] do Estado, que visam desobstruir o caminho para o mercado (LIMA, 2012).

No contexto das políticas de educação, é possível notar a força condicionante do neoliberalismo com a aprovação da Lei n° 9.394/96, que definiu as Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). A referida Lei, em seu artigo 7º, reafirmou o princípio constitucional que permite a destinação de recursos públicos às entidades comunitárias, confessionais e filantrópicas. Essa acepção provocou, no cenário da educação superior, o aumento exponencial das matrículas e do número de instituições no setor privado[2].

No período dos governos de Cardoso (1995-2002), essa expansão foi exequível (CASTRO, 2006), dentre outros aspectos, por duas legislações específicas — os decretos n° 2.306/97 e nº 3.860/01[3] que realizaram a diversificação das instituições de ensino superior (IES) — acompanhando o padrão denotado pelo Banco Mundial (BM). Estas medidas foram amparadas na LDB 9.394/96 e pelo Plano Nacional de Educação (PNE) de 2001.

Nos governos de Lula da Silva (2003-2010), a política de expansão expõe diferenciações e continuidades. Conforme Monte, Guimarães e Farias (2013),

> [...] a diferenciação se deu por três políticas: aprovação do Programa Universidade para Todos (PROUNI), via Medida Provisória Nº 213, de 10 de setembro de 2004, regulamentado pelo Decreto Nº 5. 245, de 15 de outubro de 2004, posteriormente convertido na Lei Nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005, e regulado pelo Decreto Nº 5.493, de 18 de julho de 2005; liberação de oferta de cursos de graduação e pós-graduação na modalidade de Educação a Distância (EaD), expresso no Decreto Nº 5.622, de 19 de dezembro de 2005, o qual regulamenta o artigo 80 da LDB (que trata da EaD); aprovação do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) pelo Decreto Nº 6.096, de 24 de abril de 2007. (p. 37).

A política educacional do governo Lula-Dilma/PT para as IFES apresenta elementos de continuidade em relação ao governo FHC. Foi priorizada a proposta de "serviços educacionais" pelo setor privado e a retirada da responsabilidade do Estado de assegurar direitos, cabendo a ele apenas cuidar da supervisão/regulação das instituições que ofereçam tal serviço. O Projeto de Lei nº 7.200/06, de Lula da Silva é uma demonstração cabal disso.

Notas críticas acerca do REUNI

Na educação superior esses elementos também estão presentes. Podemos ilustrar nossa afirmação com o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais-REUNI, criado mediante Decreto nº 6.096 de 2007, integrante do Plano de

[1] No artigo, usaremos os termos "reformas" e contrarreformas para afirmar que na realidade foram realizadas contrarreformas, pois efetivaram a retirada de direitos sociais e não sua ampliação.

[2] Embora, os dados indiquem que, no governo de Fernando Henrique Cardoso, a política de expansão da educação superior tenha contado com forte participação do setor privado, não houve mudança de rota nos governos Lula da Silva (2003-2010) e no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014).

[3] O primeiro decreto foi invalidado pelo segundo e este pelo decreto nº 5.773/06, que reorganiza as IES em faculdades, centros universitários e universidades.

Desenvolvimento da Educação (PDE). Essa legislação visou a expansão física e reestruturação pedagógica das universidades federais, duplicando as vagas públicas no ensino superior, sendo mencionado nos artigos 1º e 3º: "[...] recursos financeiros, que seriam reservados a cada universidade federal, na medida da elaboração e apresentação dos respectivos planos de reestruturação, nesses cinco anos, a contar do início de cada plano. " (NISHIMURA, 2014 p. 50). Conforme Lima e Ferreira (2011, p. 360), esse Programa "[...] atualiza e efetiva a ideia do contrato de gestão, tão almejado por FHC e Bresser Pereira, o que significa a interferência direta na autonomia da universidade e em seu caráter social".

O Programa objetiva "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, art. 1°, § 1°). Ademais,

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

Conforme Leher (2010), a meta estabelecida pelo REUNI de dezoito alunos por professor é indiscutivelmente preocupante, porque tem como parâmetro as instituições de ensino superior privadas, que não desenvolvem o tripé ensino, pesquisa e extensão, e situa o trabalho docente num cenário de precarização.

A concepção do REUNI está articulada à lógica do ajuste fiscal, através de uma expansão de verbas para infraestrutura e recursos humanos que não corresponde à real necessidade de expansão de vagas. Essa concepção se concretiza nas metas a serem atingidas, que têm como ponto de partida o diagnóstico de que as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) não estão funcionando a "pleno vapor" e que, com o REUNI, a expansão das vagas na educação superior se dará pelo "melhor aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos existentes nas universidades federais" (BRASIL, 2007).

As mudanças na formação advindas com o REUNI, materializadas pela reestruturação dos currículos, têm início no debate do projeto Universidade Nova, promovido pelo então reitor da Universidade Federal da Bahia (UFBA), o qual visava implantar os Bacharelados Interdisciplinares. No documento, estão subjacentes as diretrizes do Processo de Bolonha e dos *colleges* norte americanos, uma reconstituição internacional da educação superior, com a novidade da implantação dos Bacharelados Interdisciplinares europeus do século XIX. Com efeito, os estudantes adquirem formação como bacharéis, tendo a ampliação nas universidades de uma lógica de continuidade do ensino médio.

Estas transformações nas universidades fortalecem o conceito de educação superior minimalista, estabelecido por Leher (2011), que nos dá suporte para apreender as orientações realizadas pelos organismos de financiamento internacional para a educação superior em países de capitalismo dependente. Estes recomendam que as "nações situadas na classe de renda baixa ou médio-baixa [...] devem se limitar a

desenvolver a capacidade para acessar e assimilar novos conhecimentos" (BANCO MUNDIAL, *apud* LEHER, 2011, p. 1). Com a implantação do REUNI, estas determinações se aprofundam e, apontam indicativos de precarização da universidade e do trabalho docente, comprometendo precisamente a qualidade das universidades públicas no país.

As metas do Programa não têm volume de investimentos condizentes, pois é "[...] limitado a vinte por cento das despesas de custeio e pessoal da universidade, no período de cinco anos de que trata o art. 1°, § 1°. " (BRASIL, 2007, art. 3°, § 1°) e condicionada "[...] à capacidade orçamentária e operacional do Ministério da Educação. " (BRASIL, 2007, art. 3°, § 3°). Outrossim, ao determinar como meta a taxa de conclusão média dos cursos de graduação em 90%, afasta-se, de forma superficial, dos padrões internacionais, pois a taxa da OCDE é de 70% (LEHER, 2010).

A intensificação e precarização do trabalho docente e o REUNI

No contexto do neoliberalismo a utilização dos mecanismos citados, como saída para a crise, tem repercussões na morfologia da classe trabalhadora, conformando uma coação destrutiva contra a força humana de trabalho, tornando mais vasta a alienação/estranhamento em relação ao trabalho. A classe trabalhadora reage a essa ofensiva do capital, opondo medidas de enfrentamento e resistência a essa intensificação e exploração do trabalho. Como consequência das diversas mazelas geradas para a classe trabalhadora, pode-se citar o adoecimento do trabalhador.

Dal Rosso (2008) afirma que o mercado de trabalho flexível demanda dos trabalhadores a expansão de suas atividades, principalmente com o subsídio de novas tecnologias. Demanda competências e exige um trabalhador polivalente e versátil. Esse processo tem consequências nefastas também aos docentes das universidades públicas. Crescentemente, é exigida maior produtividade, expressa em maior número de turmas de graduação e pós-graduação, publicação de artigos e livros, orientações, entre outras questões. Paralelamente, aviltam-se as condições de trabalho e salários. Entre outras consequências para esses trabalhadores, a privatização da educação superior implica aumento da produtividade, com a intensificação do trabalho em condições precárias.

Posto isto, devemos compreender o real sentido da intensificação do trabalho docente como fruto da prática devastadora do capital no cenário de sua mundialização e suas peculiaridades em um país capitalista dependente, como o Brasil (LIMA, 2011). É necessário entender, inclusive, que em tempos de crise estrutural essas práticas destrutivas serão aguçadas, exigindo intervenção do Estado burguês para assegurar a motricidade do capital em sua busca incessante pela lucratividade.

A partir do governo Lula, há um aprofundamento das "reformas" neoliberais que efetivaram novas políticas, obscurecendo as fronteiras entre público e privado, ocasionando mudanças significativas no trabalho dos funcionários públicos federais, e introduzindo a lógica dos contratos de gestão no setor público (LIMA, 2012).

A lógica atribuída pelo REUNI – sua centralidade no ensino de graduação – consolida uma das expressões da intensificação e precarização do trabalho docente na atualidade e da

afirmação do rompimento da tríade ensino, pesquisa e extensão. O docente efetivado por meio de concursos, cujas vagas estão destinadas ao banco de Professor Equivalente (BRASIL, 2007) que atua no REUNI nas universidades federais, encontra-se pressionado a assumir diversas turmas de graduação com número demasiados de alunos (LIMA, 2008).

Considerações finais

Na lógica das "reformas", a crise movimenta os ideários no capital a procurarem a execução das políticas neoliberais, gerando transformações na configuração do Estado. A contrarreforma do Estado, assinalado pelos ajustes estruturais denotados pelo BM, indicam na direção do desmonte do *Welfare State* nos países centrais do modo de produção capitalista e de remoção dos escassos direitos sociais a que os trabalhadores possuíam acesso nos países subdesenvolvidos.

O Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais- REUNI, apoia-se na arquitetura curricular da chamada Universidade Nova, que por sua vez tem influências do Processo de Bolonha da União Europeia, ambos comprometidos com a competitividade, mobilidade e empregabilidade — princípios da lógica mercantil. Vale ressaltar, também, o caráter antidemocrático do Programa que "chega de cima para baixo", desrespeitando, inclusive, conjunturas regionais.

Financeiramente, o REUNI subordina as universidades federais à tecnocracia das metas para, assim, receber recursos do Ministério da Educação, que por sua vez só pode liberar verbas dentro dos limites impostos pelo Ministério da Fazenda e do Planejamento.

A flexibilização do currículo e da oferta de cursos profissionalizantes e com curta duração é outro traço do programa. Mais um aspecto que vale enfatizar é a reinserção da lógica da conexão do financiamento à avaliação através de contrato de gestão entre a universidade e o Ministério da Educação. Presas a esses mecanismos, as instituições gradualmente perdem sua autonomia de gestão e de produção do conhecimento, pois se encontram enredadas às metas que necessitam ser alcançadas.

Podemos compreender, então, que o REUNI se apresenta como uma das medidas da contrarreforma da educação superior, associada à crise do capital, à intensificação e precarização do trabalho docente, e às atuais ofertas para a formação em países de capitalismo dependente.

Referências

ANDERSON, P. Balanço do Neoliberalismo. In: SADER, E.; GENTILI, P. (orgs.) **Pós-neoliberalismo:** as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, p. 9-23.

ANTUNES, R. **Sentidos do trabalho:** ensaios sobre a afirmação e a negação do trabalho**.** São Paulo: Boitempo (9ª reimpressão), 2009.

BRASIL. **Decreto n° 6.096, de 24 de abril de 2007.** Institui o Programa de Apoio a Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm> Acesso em: 15 dez 2014.

CASTRO, A. M. D. A. Ensino Superior no Brasil: expansão e diversificação. In: CABRAL NETO, A.; LIMA, R. N.; NASCIMENTO, I. V. **Política pública para a educação no Brasil:** compartilhando saberes e reflexões**.** Porto Alegre: Sulina, 2006. p. 103-146.

DAL ROSSO, R. **Mais Trabalho! A intensificação do labor na sociedade contemporânea.** São Paulo: Boitempo, 2008.

LEHER, R. **Os anos Lula:** contribuições para um balanço crítico 2003-2010**.** Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

LEHER, R. **Educação superior minimalista:** a educação que convém ao capital no capitalismo dependente. 2011 (mimeo).

LIMA, K. **Expansão e reestruturação das universidades federais e intensificação do trabalho docente: o programa REUNI.** In: Revista de Políticas Públicas (UFMA), v. Especial, 2012.

_____. **REUNI e Banco de professor equivalente:** novas ofensivas da contrarreforma da educação superior brasileira no governo Lula da Silva. Universidade e Sociedade (Brasília), v. 41, p. 69-78, 2008.

_____. **REUNI:** entre as promessas e a realidade. Revista Universidade e Sociedade, Brasília, ano 23, n. 48, p. 98-101, 2011.

LIMA, K. R. R.; FERREIRA, E. L. PROUNI, REUNI e ENEM: peças do mosaico da contrarreforma da educação superior do governo Lula da Silva. In: LIMA, K. et all. (orgs.) **Trabalho, Educação, Estado e a Crítica Marxista.** 3 ed. Fortaleza-Ce: Edições UFC, 2011.

MARX, K.; ENGELS, F. **O Manifesto do Partido Comunista.** Porto Alegre: L&PM, 2009.

MÉSZÁROS, I. **Para além do capital:** rumo a uma teoria da transição**.** São Paulo: Boitempo, 2002.

MONTE, E. D.; GUIMARÃES, A. R.; FARIAS, L. M. **O trabalho docente na expansão da educação superior brasileira:** entre o produtivismo acadêmico, a intensificação e a precarização do trabalho. Universidade e Sociedade (Brasília), v. 52, p. 34-45, 2013.

NISHIMURA, S. P. **A precarização do trabalho docente como necessidade do capital: um estudo sobre o REUNI na UFRGS.** Universidade e Sociedade, Brasília, ano 23, n. 53, p. 48-59, 2014.

Recebido em 2015-03-22
Publicado em 2015-07-09