

DOI: <http://dx.doi.org/10.18817/ot.v13i22.547>

A CONTRIBUIÇÃO DA CIÊNCIA DA HISTÓRIA NA COMPREENSÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS: uma análise do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) – 2008-2012^{1,2,3}

THE HISTORY SCIENCE CONTRIBUTIONS TO THE COMPREHENSION OF EDUCATIONAL PUBLIC POLICIES: an analysis of the Support Program to the Plans for Restructuring and Expanding Federal Universities (REUNI) – 2008-2012

LA CONSTRUCCIÓN DE LA CIENCIA DE LA HISTORIA EN LA COMPRENSIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONALES: un análisis del Programa de Apoyo a Planes de Reestructuración y Expansión de las Universidades Federales (REUNI) – 2008-2012

SUSELI CRISTIANE ALVES CAMILO

Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em História da UNESP/Assis-SP/Professora da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR)

Londrina/Paraná/Brasil

suseli@utfpr.edu.br

Resumo: O presente artigo tem por objetivo apresentar os resultados de uma análise do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI). Este programa está sendo estudado como uma etapa no contexto de reforma nas universidades federais brasileiras, pensada desde meados dos anos 1980. Na proposta do REUNI, a indução da inovação curricular nos cursos de graduação é considerada como o elemento de maior relevância do programa. Busca compreender quais carências de orientação da sociedade contemporânea levaram à necessidade de reformas nas universidades federais brasileiras. Objetivamos demonstrar como uma abordagem histórica pode contribuir para a compreensão de políticas públicas educacionais. Metodologicamente, a pesquisa está sendo conduzida pela análise das narrativas de sentido em torno da reforma. Os resultados da pesquisa pretendem demonstrar que o sucesso do REUNI foi condicionado à capacidade de sua proposta romper com a tradição de formação profissional das universidades federais.

Palavras-chave: Políticas públicas educacionais. Consciência histórica. Reforma nas universidades federais. REUNI.

Abstract: This article aims to present the results of an analysis of the Support Program to the Plans for Restructuring and Expanding Federal Universities (REUNI). This program has been conducted as a stage in the 'reforming background' of Brazilian federal universities, considering the the mid-1980s. The REUNI proposal considers the incentive for a curricular innovation on the degree courses as the main program element. It's focused to comprehend which contemporary society needs resulted in a necessity of reforms in the Brazilian federal universities. We aim to demonstrate how a historical approach may contribute to the comprehension of educational public policies. Methodologically, the research is being conducted through the analysis of the narratives of meaning concerning to the

¹ Artigo submetido à avaliação em junho de 2016 e aprovado para publicação em novembro de 2016.

² Esta pesquisa conta com o apoio financeiro do Governo do Estado do Paraná/SETI, da Fundação Araucária e da CAPES.

³ Uma versão preliminar deste artigo foi apresentada no Simpósio Temático 109. Pesquisa histórica e relevância social da historiografia: interesse, continuidade e responsabilidade como problemas para o historiador do século 21, coordenado pelos professores Estevão Chaves de Rezende Martins (UnB) e Sérgio da Mata (UFOP), que integrou a programação do XXVIII Simpósio Nacional de História, promovido pela Associação Nacional de História (ANPUH-Brasil). A versão preliminar deste artigo foi publicada nos Anais Eletrônicos do referido evento.

reform. The results of the research intend to demonstrate that the success of REUNI has been constrained to the ability of its proposal to disrupt the tradition of professional training at federal universities.

Keywords: Public Education policies. Historical conscience. Federal Universities Reform. REUNI.

Resumen: El presente artículo tiene por objetivo presentar los resultados de un análisis del Programa de Apoyo a Planes de Reestructuración y Expansión de las Universidades Federales (REUNI). Este programa está siendo estudiado como una etapa en el contexto de reforma en las universidades federales brasileñas, pensada desde meados de los años 1980. En la propuesta de REUNI, la inducción de la innovación curricular en los cursos de grado es considerada como el elemento de mayor relevancia del programa. Busca comprender cuales carencias de orientación de la sociedad contemporánea llevaron a la necesidad de reformas en las universidades federales brasileñas. Objetivamos demostrar como un abordaje histórico puede contribuir para la comprensión de las políticas públicas educacionales. Metodológicamente, la pesquisa está siendo conducida por el análisis de las narrativas de sentido en torno de la reforma. Los resultados de la investigación pretenden demostrar que el éxito del REUNI fue condicionado a la capacidad de su propuesta romper con la tradición de formación profesional de las universidades federales.

Palabras clave: Políticas públicas educacionales. Conciencia histórica. Reforma en las universidades federales. REUNI.

Introdução⁴

O presente artigo pretende apresentar os resultados de uma análise histórica do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI). O REUNI foi uma política pública educacional implementada durante o governo Lula (2003-2010), que objetivou um processo de reestruturação para as universidades públicas federais entre os anos de 2008 a 2012.

Compreender historicamente o REUNI como uma política pública educacional nos leva à necessidade de identificar quais carências de orientação levaram o governo ao processo de proposição de mudanças para as universidades federais brasileiras e de rememorar os caminhos percorridos pelo governo, como forma de compreender o presente e projetar um futuro a partir de uma proposta de política pública, uma proposta de intervenção no espaço público.

O REUNI será compreendido dentro de um contexto mais amplo de reformas, debatido desde os anos 1980. O debate não aborda somente uma reforma para as universidades públicas federais, mas para o ensino superior como um todo, tanto público como privado; nosso enfoque será as propostas de reforma no processo de formação oferecido no ensino superior.

⁴ Os endereços eletrônicos foram encurtados utilizando o Bit.do. Disponível em: <bit.do>.

O governo Lula, com a proposta do REUNI, condicionou o repasse de verbas para as universidades públicas federais, entre os anos de 2008 a 2012, à apresentação de uma proposta de reestruturação capaz de atender as demandas da sociedade do século XXI. A proposta de reestruturação era firmada a partir de um Acordo de Metas entre a Universidade Federal e o Ministério da Educação (MEC). A análise da documentação demonstra que o objetivo central do REUNI era induzir a uma inovação nos currículos dos cursos de graduação oferecidos pelas universidades públicas federais. Como exemplo, a proposta de implantação dos Bacharelados Interdisciplinares, objetivando a democratização do acesso à universidade e evitando a especialização precoce dos graduandos.

A importância da análise do REUNI justifica-se segundo dois aspectos: o primeiro é que todas as universidades federais aderiram ao programa e apresentaram propostas de reestruturação; o segundo é o fato de o REUNI pretender uma indução da inovação curricular para as universidades, objetivando romper com a tradição brasileira de ensino superior associado com formação profissional com base em currículos mínimos definidos pelas corporações profissionais. A partir da formação por grandes áreas, como a propostas dos Bacharelados Interdisciplinares, o programa pretendia evitar a profissionalização precoce e abrir possibilidades para que o ensino superior se pautasse na ideia de formar para ocupações e não para profissões. Nesse sentido, o resultado das ações do programa foi consequência do embate com a tradição de formação profissional das universidades públicas federais.

A contribuição da Ciência da História na análise de políticas públicas educacionais

Como teorias históricas podem contribuir para a análise de políticas públicas educacionais? Podemos afirmar, a partir da análise do REUNI, que o sucesso da política pública dependerá de como o passado das instituições foi interpretado no processo de pensar a intervenção no espaço público, a relação entre experiência e intenção é fundamental para a implementação de políticas públicas.

Para Rösen⁵, o “[...] pensamento histórico é fundamental para os homens se haverem com suas próprias vidas, na medida em que a compreensão do presente e a projeção do futuro somente seriam possíveis com a recuperação do passado”. O agir humano não ocorre sem pressupostos; cada ação presente se remete a ações anteriores, e a rememoração desse processo objetiva contribuir com a interpretação do presente e a projeção de um futuro.

⁵ RÜSEN, Jörn. *Razão histórica: teoria da história: fundamentos da ciência histórica*. Tradução Estevão de Rezende Martins. 1. reimp. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2010. p. 30.

Uma política pública de governo ou de estado é um processo de orientação para práticas futuras. Quando existe a necessidade ou o interesse de propor uma política pública, o objetivo é intervir no espaço público de forma a suprir as carências de orientação daquele momento histórico. A necessidade de repensar o presente com base na compreensão do passado de maneira a propor um futuro é, geralmente, um processo marcado por mudanças no contexto social, as quais levam à necessidade de um repensar da vida prática dos homens. Dessa forma, é possível compreender, em Rüsen⁶, que o pensamento histórico faz parte da vida prática dos homens; é a transformação do tempo natural em tempo cultural, e a forma como esse tempo natural é reelaborado para orientar os seres humanos diz muito sobre como os homens pensam suas ações. O pensamento histórico, assim, é parte da vida prática dos homens e é na compreensão dessa consciência histórica dos seres humanos que Rüsen⁷ propõe sua teoria da história, que aqui nos ajudará a compreender o processo de elaboração de uma política pública educacional.

Em um contexto histórico, como nos alerta Alves⁸, onde “as principais sociedades democráticas do mundo se renderam ao poder das grandes corporações econômicas e distanciaram-se de políticas públicas que consideram a inclusão e a alteridade”, uma análise histórica de uma política pública contribui para reforçar a importância dessas propostas de intervenção no espaço público, nesse contexto de distanciamento entre governos e políticas públicas de inclusão, que “tem gerado ações xenófobas, violação aos direitos humanos e a sensação, sempre presente, de ameaça terrorista”⁹.

Para a compreensão do REUNI enquanto uma política pública educacional, a partir da teoria da história de Rüsen, propomos a seguinte problematização: quais carências de orientação levaram à necessidade de repensar a experiência de formação das universidades públicas federais no Brasil? Como a experiência de formação oferecida pela universidade foi interpretada na proposição da política pública? Qual a constituição histórica de sentido proposta pelo REUNI para a formação superior a ser oferecida nas universidades públicas federais?

O debate em torno da proposta de uma Universidade Nova, conduzido pelos reitores das universidades públicas federais, fornece-nos importantes subsídios para a

⁶ Ibid.

⁷ Ibid.; Id. *Reconstrução do passado*. Tradução Asta-Rose Alcaide. 1. reimp. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2010; Id. *História viva: teoria da história: formas e funções do conhecimento histórico*. Tradução Estevão de Rezende Martins. 1. reimp. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2010.

⁸ ALVES, Ronaldo Cardoso. *Aprender história com sentido para a vida: consciência histórica em estudantes brasileiros e portugueses*. 2011. 322 f. Tese (Doutorado em Educação – Didática, Teorias de Ensino e Práticas Escolares) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo. p. 77.

⁹ Ibid., loc. cit.

compreensão das carências de orientação em torno da formação superior oferecida pelas referidas instituições. A ideia da Universidade Nova era voltada sobretudo para uma nova arquitetura curricular para um novo tempo, o século XXI.

Analisamos a proposta da Universidade Nova a partir de três documentos: *Manifesto da Universidade Nova: Reitores de Universidades Federais Brasileiras pela reestruturação da educação superior no Brasil*, de 02 de dezembro de 2006¹⁰; *Universidade Nova: reestruturação da arquitetura curricular da educação superior no Brasil – minuta de anteprojeto*, da Universidade Federal da Bahia¹¹ e *Protopia: Universidade Nova*, de Naomar de Almeida Filho¹². O primeiro documento relaciona-se com o compromisso entre os reitores de iniciar um processo de reformulação curricular nas universidades públicas federais; o segundo documento é o projeto de uma Universidade Nova a ser implementado na Universidade Federal da Bahia; o terceiro é o capítulo final do livro *Universidade Nova: textos críticos e esperançosos*, de Naomar de Almeida Filho, publicado pelas editoras da UnB e Universidade Federal da Bahia.

Na análise dos documentos, identificamos as mudanças na sociedade contemporânea que geraram carências de orientação na forma de estruturar a educação superior no Brasil, sobretudo em seus aspectos curriculares. Entre elas, podemos destacar: as demandas de formação na Sociedade do Conhecimento; adaptação ao mundo do trabalho marcado pela desregulamentação, flexibilidade e imprevisibilidade; compatibilidade com os modelos de ensino superior desenvolvidos em outros países, tendo em vista a necessidade de aproximação de formações nestes tempos de globalização; a ausência de proposta para reestruturação da arquitetura curricular no ensino superior no PL 7200/2006, Projeto de Lei da Reforma Universitária¹³; as metas do Plano Nacional de Educação¹⁴ (Lei nº 10.172/2001¹⁵), relacionadas ao aumento das vagas públicas na educação superior; a questão da necessidade

¹⁰ MANIFESTO da Universidade Nova. Reitores de Universidades Federais Brasileiras pela Reestruturação da Educação Superior no Brasil. 02 de dezembro de 2006. Disponível em: <<http://bit.do/cTFGx>>. Acesso em: 23 set. 2016.

¹¹ UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA. Universidade Nova: reestruturação da arquitetura curricular da Educação Superior no Brasil. Minuta de anteprojeto. 2006. Disponível em: <<http://bit.do/cTFLb>>. Acesso em: 23 set. 2016.

¹² ALMEIDA FILHO, Naomar de. *Protopia: Universidade Nova*. 2007. Disponível em: <<http://bit.do/cTFMw>>. Acesso em: 23 set. 2016.

¹³ BRASIL. Poder Executivo. *PL 7200/2006*. Projeto de Lei. Disponível em: <<http://bit.do/cTFPM>>. Acesso em: 23 set. 2016.

¹⁴ O Plano Nacional de Educação, elaborado para o decênio 2001-2010, determina que, ao final do período, sejam ofertadas matrículas em cursos superiores correspondentes a 30% da população de jovens entre 18 e 24 anos; consequentemente, será necessário dobrar essa população nos próximos seis anos.

¹⁵ BRASIL. Ministério da Educação. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 10 jan. 2001. p. 1. Disponível em: <<http://bit.do/cTFRa>>. Acesso em: 23 set. 2016.

de inclusão dos diversos grupos sociais na educação superior e a preocupação com a força da tradição nos processos de mudanças propostos pelas reformas da universidade no Brasil.

No Manifesto da Universidade Nova, os reitores destacam as mudanças que geraram a necessidade de um processo de reestruturação das universidades no Brasil, tais como: profundas transformações no sistema universitário mundial; demandas da Sociedade do Conhecimento e de um mundo do trabalho marcado pela desregulamentação, flexibilidade e imprevisibilidade; a necessidade de investimentos em educação, arte, ciência e tecnologia; e destacam, ainda, que o modelo de universidade brasileira “[...] atingiu alto grau de obsolescência pedagógica, institucional, política e social, ao manter como referência filosófica paradigmas superados por uma realidade histórica cada vez mais complexa”¹⁶.

O documento de reestruturação da Universidade Federal da Bahia enfatiza a necessidade de reforma na estrutura da educação superior brasileira, de forma a torná-la compatível com os demais países nesse contexto de globalização, sob pena de o Brasil ficar isolado em termos de oferta de educação superior. O documento segue alertando sobre as consequências desse processo, “se não transformarmos radicalmente nosso modelo de educação superior, seremos, em 2010, o único país com algum grau de desenvolvimento industrial ainda com um sistema de educação universitária do século XIX”¹⁷.

No Manifesto da Universidade Nova, ao citar o PL 7200/06, Projeto de Lei da Reforma Universitária no Brasil em tramitação no Congresso Nacional, os reitores das universidades federais brasileiras destacam que, apesar das propostas “nos âmbitos regulatório, organizacional e operacional do sistema de educação superior, não contempla elementos essenciais para efetivamente transformar a universidade brasileira”¹⁸, entre outros aspectos, “termina por reforçar o modelo de formação atualmente vigente, em especial na graduação, com sua arquitetura curricular superada e anacrônica”¹⁹.

Outra carência de orientação bastante presente nos documentos da Universidade Nova é a necessidade de inclusão nos cursos de graduação, sobretudo para atender às metas do Plano Nacional de Educação, Lei nº 10.172/2001. O documento enfatiza que uma expansão a partir do modelo tradicional de ensino superior no Brasil não atenderia a demanda. A expansão da Universidade Nova, no entanto, seria capaz de otimizar os recursos públicos e atender as demandas por ensino superior no Brasil. Para Almeida Filho,

¹⁶ MANIFESTO..., op. cit., p. 1.

¹⁷ UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA, op. cit., p. 15.

¹⁸ MANIFESTO..., op. cit., p. 2.

¹⁹ Ibid., loc. cit.

O modelo proposto é, sem dúvida, mais inclusivo do que os processos seletivos da universidade brasileira atual. A Universidade Nova vai abrir oportunidades de formação cultural, profissional, científica ou artística para cidadãos, pobres e ricos, que tiverem talento, motivação e vocação, independentemente de classe social, etnia ou gênero.²⁰

A Universidade Nova vem se opor ao processo de profissionalização que é característico da formação universitária brasileira. Destaca a necessidade de evitar a especialização precoce e reformular a estrutura curricular da universidade, critica o que chama de país dos bacharéis. A força da tradição de formação profissional no Brasil traz alguns receios entre aqueles que defendem a Universidade Nova. O documento de reestruturação da Universidade Federal da Bahia²¹ é um exemplo ao admitir que, “a despeito dessa urgência de modernização a educação formal tem se constituído num espaço de resistência à mudança, incorporando rapidamente um discurso inovador, mas conservando suas práticas tradicionais”. Almeida Filho também demonstra preocupação com a força da tradição no processo de reforma da universidade, trazendo fatos da Reforma Universitária de 1968 para comparação com o atual momento reformista:

[...] as mudanças pretendidas pela Reforma Universitária de 1968 foram completamente digeridas e neutralizadas pelas forças do tradicionalismo na universidade. De fato, em menos de 10 anos, as universidades brasileiras que passaram por aquela reforma já haviam recuado, quase completamente, em relação às alterações de estrutura institucional e de arquitetura curricular.²²

A proposta da Universidade Nova evidencia as carências de orientação da sociedade contemporânea e enfatiza a necessidade de uma reforma curricular nos cursos de graduação. A Ciência da História relaciona-se com as carências de orientação da vida prática, “como resposta a uma questão, como solução de um problema, como satisfação (intelectual) de uma carência (de orientação)”.²³ É nesse sentido que surge o interesse cognitivo pelo passado, tendo em vista que as “experiências que podem ser interpretadas para se constituírem como orientadoras da práxis humana, da vida no tempo, são sempre experiências do passado”.²⁴

Conforme Rösen²⁵, os pontos de vista fundamentais ou critérios de sentido que orientam historicamente a vida humana prática são quatro: afirmação, regularidade, negação

²⁰ ALMEIDA FILHO, op. cit., p. 8.

²¹ UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA, op. cit., p. 16.

²² ALMEIDA FILHO, op. cit., p. 16.

²³ RÜSEN, *Razão histórica...*, op. cit., p. 30.

²⁴ *Ibid.*, p. 32.

²⁵ RÜSEN, *História viva...* op. cit., p. 47.

ou contraposição e transformação²⁶, e definem quatro formas de constituição de sentido: tradicional, exemplar, crítica e genética.

As carências de orientações da sociedade contemporânea somadas às proposições de Rösen remetem-nos à segunda problemática: como a experiência de formação oferecida pela universidade foi interpretada na proposição da política pública?

No Manifesto da Universidade Nova, os reitores das universidades públicas federais destacam que, “[...] nos diversos países latino-americanos (e no Brasil em especial), encontram-se arquiteturas curriculares diversificadas e incongruentes, caracterizadas por profuso sistema de títulos, produzidos por meio de programas de formação com reduzido grau de articulação”²⁷.

Os reitores destacam que, no Brasil, existe uma excessiva precocidade na escolha de carreira profissional. Os jovens decidem por uma carreira profissional de nível universitário “[...] sem vivência pessoal e sem informações precisas e confiáveis sobre processos de formação e natureza das práticas das respectivas profissões”²⁸.

O Manifesto dos reitores enfatiza a questão da “arquitetura acadêmica da educação universitária brasileira que incorpora currículos de graduação estreitos e rígidos, com forte viés disciplinar, agravado pelo enorme fosso entre graduação e pós-graduação herdado da reforma universitária de 1968”²⁹.

A minuta do anteprojeto da Universidade Nova da Universidade Federal da Bahia³⁰ diz que a LDB e os documentos gerais do Conselho Nacional de Educação destacam a formação por grandes áreas, sobretudo as Diretrizes Curriculares Nacionais para os cursos de Graduação; mas as Diretrizes específicas de cada curso envolvem polêmicas entre as corporações profissionais e demais entidades interessadas nas respectivas formações. Temos que a LDB e uma série de Pareces, entre eles o Parecer CNE/CES nº 776, de 3 de dezembro de 1997³¹, que define as “Orientações para diretrizes curriculares dos cursos de graduação”, já

²⁶ O princípio da afirmação baseia-se na presença pura e simples do passado no presente, a tradição como forma de orientação da vida humana prática. No princípio exemplar temos uma relação mais ampla com a experiência e um elevado nível de abstração. Ele permite a sintetização de diversas tradições como forma de orientação da vida humana prática. No princípio de negação, os sujeitos recusam orientações prévias. No princípio da transformação, a mudança é considerada como um ponto de vista orientador. Nesse princípio, as diferenças e diversidades são consideradas em uma representação dinâmica e abrangente do tempo.

²⁷ MANIFESTO..., op. cit., p. 2.

²⁸ Ibid., loc. cit.

²⁹ Ibid., loc. cit.

³⁰ UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA, op. cit.

³¹ BRASIL. Conselho Nacional de Educação. *Parecer CNE/CES nº 776*, de 3 de dezembro de 1997. Orienta para as diretrizes curriculares dos cursos de graduação. Disponível em: <<http://bit.do/CTFUG>>. Acesso em: 23 set. 2016.

orientam para uma formação ampla na graduação, buscando romper com a tradicional graduação para formação profissional.

O documento de implantação da Universidade Nova na Universidade Federal da Bahia enfatiza que os conhecimentos especializados nos dias atuais tornaram-se mais rapidamente obsoletos do que no passado; que, atualmente, os campos de profissões e de funções não são tão delimitados como no passado e estão relacionados com diferentes disciplinas acadêmicas e que “pessoas que aprenderam a ser flexíveis e adquiriram formação geral são consideradas mais aptas a se adaptar mais facilmente a tarefas novas e inesperadas e a enfrentar crises de emprego”³². Almeida Filho salienta que, com a proposta da Universidade Nova, não se trata de remediar ou reformar as estruturas da atual universidade brasileira, mas de propor o novo totalmente desvinculado do passado institucional das universidades brasileiras. Em suas palavras, “não se trata de influir, reparar ou remediar defeitos e problemas da educação superior, em suas diversas modalidades atualmente vigentes. O projeto Universidade Nova busca a transformação total e radical dessas estruturas e modalidades.”³³

Os documentos da Universidade Nova permitem apontar que o objetivo da proposta é uma nova organização da universidade, que teria como aspecto central uma nova arquitetura curricular, ou seja, o passado de formação profissional dos cursos superiores oferecidos pelas universidades federais é negado, a tradição é negada para dar lugar ao novo, a Universidade Nova.

As conclusões sobre a proposta da Universidade Nova permitem-nos avançar para a última problematização: qual a constituição histórica de sentido proposta pelo REUNI para a formação superior a ser oferecida nas universidades públicas federais?

Temos uma constituição histórica de sentido crítica, pois a proposta de formação geral a partir de Bacharelados Interdisciplinares nega a formação profissionalizante na graduação brasileira, uma tradição de 200 anos; a proposta é por uma Universidade Nova capaz de atender a demandas de um novo tempo, a Sociedade do Conhecimento do século XXI. A formação superior para este século exige que o aluno aprenda a aprender para conseguir atualizar seu processo de formação e para dar conta das demandas da Sociedade do Conhecimento e das demandas da aceleração do conhecimento científico e tecnológico.

No manifesto da Universidade Nova, os reitores destacam os fundamentos da educação superior para o século XXI, entre eles: a educação superior precisa ser inclusiva,

³² UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA, op. cit., p. 18.

³³ ALMEIDA FILHO, op. cit., p. 10.

deve articular ensino, pesquisa e extensão e precisa ser inovadora, acompanhando o desenvolvimento científico e tecnológico. Destaca a necessidade de uma expansão qualificada do sistema público federal e uma revisão dos currículos e projetos acadêmicos “para flexibilizar e racionalizar a formação profissional, bem como proporcionar aos estudantes, experiências multi e interdisciplinares, formação humanista, estímulo à criatividade e alta capacidade crítica”³⁴.

Um aspecto estreitamente relacionado a essa nova concepção de educação superior é o da interdisciplinaridade. Definida como o estabelecimento de nexos significativos entre os campos disciplinares, ela tornou-se uma exigência dos currículos contemporâneos em todos os níveis, etapas e modalidades educacionais. A proposta de formação baseada em ciclos foi descrita pelo documento de reestruturação da Universidade Federal da Bahia³⁵ da seguinte forma:

Primeiro Ciclo: Bacharelados Interdisciplinares (**BI**), propiciando formação universitária geral, como pré-requisito para progressão aos ciclos seguintes;
Segundo Ciclo: Formação profissional em licenciaturas ou carreiras específicas;
Terceiro Ciclo: Formação acadêmica científica ou artística da pós-graduação.
A introdução do regime de ciclos implicará ajuste da estrutura curricular tanto dos cursos de formação profissional quanto da pós-graduação. Além disso, propõe-se a incorporação de novas modalidades de processo seletivo, para o próprio BI e para as opções de prosseguimento da formação universitária posterior.

De acordo com o documento³⁶, o Bacharelado Interdisciplinar seria uma solução para o alargamento dos estudos superiores; permitindo a ampliação de conhecimentos e competências cognitivas, a flexibilização curricular permitiria ao aluno a escolha de seus itinerários de aprendizagem, seria possível inserir dispositivos curriculares que permitam a integração dos conteúdos disciplinares, permitiria um adiamento de escolhas profissionais precoces – que gerariam prejuízos individuais e institucionais – e contribuiria para redução da taxa de evasão, sobretudo no ensino superior público. Após a conclusão dos Bacharelados Interdisciplinares, os alunos podem optar, por exemplo, pela formação profissional com 2 a 5 anos de formação, levando os créditos dos Bacharelados Interdisciplinares.

A proposta da Universidade Nova permite-nos verificar, em termos gerais, as carências de orientação da sociedade contemporânea apresentadas pelos reitores das universidades públicas federais, com destaque para a lacuna presente no Projeto de Lei da

³⁴ MANIFESTO..., op. cit., p. 4.

³⁵ UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA, op. cit., p. 20, grifo nosso.

³⁶ Ibid.

Reforma Universitária³⁷, que não apontou a necessidade de uma reforma curricular para o ensino superior no Brasil. A Universidade Nova trouxe para análise a tradição de formação profissional dos cursos de graduação no Brasil para negá-la como insuficiente no preparo dos jovens frente aos desafios do século XXI. Os reitores das universidades públicas federais propuseram que a universidade federal brasileira optasse pela formação por grandes áreas na graduação, a partir dos Bacharelados Interdisciplinares. Nesse aspecto temos uma aproximação da Universidade Nova, como proposta dos reitores das universidades federais, com o REUNI, como uma política pública de governo implementado por decreto.

Lemos, nas *Diretrizes do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI*, que “[...] mais do que uma iniciativa do governo, este movimento alinha-se às propostas dos dirigentes das universidades federais [...] com destaque para a revisão de currículos e projetos acadêmicos visando flexibilizar e melhorar a qualidade da educação superior”³⁸.

No Relatório de Acompanhamento do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), a ANDIFES apresenta o programa REUNI como sendo uma iniciativa da instituição junto ao governo federal:

Em 2003 a Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes) apresentou ao Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva uma proposta de expansão das universidades federais. O governo, então, apoiou a demanda e criou o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais, o Reuni, que começou a ser implantado em 2007.³⁹

A leitura do REUNI pela ANDIFES⁴⁰ enfatiza que a prioridade do programa era o aumento de vagas presenciais nos cursos de graduação, sobretudo no período noturno; a abertura de licenciaturas e a interiorização dos *campi* das universidades federais. As ações de reestruturação curricular são colocadas como ações que qualificam o programa, mas não são destaque no relatório da instituição.

O projeto de uma Universidade Nova e sua relação com o REUNI trouxe elementos importantes para a pesquisa. Na sequência, pretendemos aprofundar a historicidade

³⁷ BRASIL. Poder Executivo, op. cit.

³⁸ Reuni – Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – Diretrizes Gerais: Documento preliminar Elaborado pelo Grupo Assessor nomeado pela Portaria nº 552 SESu/MEC, de 25 de junho de 2007, em complemento ao Art. 1º §2º do Decreto Presidencial nº 6.096, de 24 de abril de 2007. Ago. 2007. Disponível em: <<http://bit.do/cT3Yn>>. Acesso em: 23 set. 2016. p. 10.

³⁹ Relatório de Acompanhamento do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni): O Brasil e sua gente estão nas Universidades Federais – ANDIFES, jan. 2010. p. 5.

⁴⁰ Ibid.

do Programa REUNI, compreendendo a proposta dentro de um contexto mais amplo da reforma universitária no Brasil. É importante enfatizarmos, também, que as carências de orientação apontadas pelos reitores das universidades federais brasileiras para formação no século XXI e sua proposta de formação por grandes áreas são elementos centrais no debate sobre a reforma do ensino superior no Brasil e no mundo.

O Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI)

Atualmente, grande parte dos argumentos que buscam identificar uma mudança que justifique um repensar para uma orientação futura da formação de ensino superior destaca a aceleração do desenvolvimento científico e tecnológico e seu impacto na constante renovação das ocupações e das formações⁴¹. O debate gira em torno da necessidade de as Instituições de Ensino Superior (IES) iniciarem um processo de reforma, sobretudo na formação por elas oferecida, para que sejam capazes de atender as demandas da sociedade contemporânea.

Vivenciamos uma fase de estagnação do capitalismo caracterizada pelo baixo crescimento da economia; nessas condições, a taxa de remuneração do capital ultrapassa a taxa de crescimento da produção e da renda e o capitalismo é capaz de gerar desigualdades sociais que questionam os ideais de meritocracia que estão no cerne das democracias modernas. Estes ideais estão associados à relação entre desenvolvimento científico e tecnológico e educação superior, à teoria do capital humano⁴². Destaca-se a possibilidade de equilibrar a importância do capital e do trabalho no processo de produção e de minimizar as desigualdades sociais a partir das leis de mercado e da meritocracia. Diante desses aspectos, é possível compreender a importância dos debates em torno da reforma do ensino superior no contexto das sociedades contemporâneas.

Acredita-se que somente o desenvolvimento científico e tecnológico é capaz de dinamizar o capitalismo, propiciando um equilíbrio entre a renda do capital e a renda do trabalho, e manter a ideia da meritocracia. O aumento da complexidade no processo de produção exige trabalhadores mais qualificados, não somente capazes de compreender o

⁴¹ Segundo Sevcenko, “[...] oitenta por cento das descobertas científicas e inovações tecnológicas deram-se nos últimos cem anos, e cerca de setenta por cento de todos os cientistas, engenheiros, técnicos e pesquisadores produzidos pela espécie humana estão ainda vivos atualmente”. Cf. SEVCENKO, Nicolau. *A corrida para o século XXI: no loop da montanha-russa*. São Paulo: Companhia das Letras, 2001. p. 24.

⁴² Sobre isso, ver PIKETTY, Thomas. *O capital no século XXI*. Tradução Monica Baumgarten de Bolle. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

processo científico e tecnológico envolvido no processo de produção, mas capazes de gerar novas formas de produção baseadas em novas formas de ciência e tecnologia; então, é preciso capacitar o trabalho, é necessária uma massificação do ensino superior capaz de equilibrar as rendas do capital e as rendas do trabalho. O debate em torno das reformas do ensino superior é central neste contexto de estagnação do capitalismo.

Procuramos, entretanto, destacar, com base em Piketty⁴³, que somente políticas públicas e instituições democráticas são capazes de controlar as desigualdades geradas pelo capitalismo. Investimentos em educação superior em longo prazo caracterizam-se como importantes forças de convergência no processo de desenvolvimento das sociedades contemporâneas, mas não são suficientes para a regulamentação do capitalismo.

Na direção da relação entre desenvolvimento científico-tecnológico e educação superior, por exemplo, documentos da Unesco e do Banco Mundial, assimilados pela academia e governos de diversos países, destacam que, para fazer frente ao avanço do conhecimento e à formação de recursos humanos na era do conhecimento, serão necessárias a diversificação institucional das IES, a flexibilização de modelos de ensino e de instituições e a implantação de programas de formação profissional não convencionais, de qualidade e em consonância com as necessidades da sociedade.

Autores como Macedo et al.⁴⁴ destacam que o modelo de formação universitária que prevaleceu nos países ocidentais ao longo do século XX está se esgotando. Conforme os autores, se olharmos de forma unilateral para o perfil do profissional formado pelas instituições, já é preciso perceber a necessidade de reformas nas instituições de ensino superior, devido a alguns aspectos, como o ritmo e a intensidade das mudanças no universo do trabalho, a evolução do conhecimento em todas as áreas, a transformação da ciência e do saber em força produtiva e o surgimento contínuo de novas especialidades e novos profissionais, todos marcados pela flexibilidade e pela interdisciplinaridade em níveis até pouco tempo inimagináveis.

Dentro desse debate, a proposta de reformulação da formação oferecida pelas universidades federais no Brasil, orientada pelo REUNI, é de grande relevância no contexto da sociedade do conhecimento. Nosso objetivo é uma compreensão histórica do REUNI e, para tanto, buscaremos inserir a proposta do programa dentro de um processo de reformas no ensino superior que vêm sendo desenhadas desde, pelo menos, meados da década de 1980,

⁴³ PIKETTY, *O capital...* op. cit.

⁴⁴ MACEDO, Arthur Roquete de et al. Educação Superior no século XXI e a Reforma Universitária Brasileira. *Ensaio: aval. pol. públ. Educ.*, Rio de Janeiro, v. 13, n. 47, p. 127-148, abr./jun. 2005.

com os trabalhos da Comissão Nacional para Reformulação da Educação Superior⁴⁵, e com debates tanto em nível nacional como internacional.

Uma análise da historiografia relacionada ao REUNI revela muitas interpretações que destacaram a influência das propostas de organismos internacionais, como o Banco Mundial e a UNESCO, na proposta de reforma presente no programa. A historiografia sobre o programa destacou, ainda, a influência do Processo de Bolonha⁴⁶ sobre o REUNI. Em um contexto de neoliberalismo, globalização e acelerado desenvolvimento científico e tecnológico, é razoável pensarmos que as soluções pensadas em nível nacional devam considerar experiências internacionais e pressões das regiões mais desenvolvidas sobre as menos desenvolvidas, inclusive condicionando reformas à concessão de crédito, elementos importantes para pensarmos o REUNI.

O REUNI foi instituído pelo Decreto nº 6.096/2007⁴⁷ e constou do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), lançado no dia 24 de abril de 2007, pelo Ministério da Educação, durante o governo do presidente Lula (2003-2010). O PDE trazia cerca de quarenta propostas e programas para a educação nacional nos seus diferentes níveis e, no caso das universidades federais, o destaque era para o REUNI. Conforme documento intitulado “REUNI 2008 – Relatório do Primeiro Ano”⁴⁸, em 2007, ano da criação do REUNI, existiam 54 universidades federais em funcionamento, das quais 53 aderiram ao programa, em duas chamadas: primeira chamada em 29 de outubro de 2007 e segunda chamada em 17 de dezembro de 2007⁴⁹. A Universidade Federal do ABC (UFABC) e a Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA) foram criadas, respectivamente, em 2005 e 2008, já no âmbito do REUNI, com as inovações pedagógicas previstas pelo Programa, portanto sem a necessidade de aderirem a ele⁵⁰.

⁴⁵ BRASIL. Ministério da Educação. *Uma nova política para a Educação Superior*. Comissão Nacional de Avaliação do Ensino Superior. Relatório Final. nov. 1985. Disponível em: <<http://bit.do/cTF9U>>. Acesso em: 9 jul. 2015.

⁴⁶ O Processo de Bolonha foi um instrumento político para a construção do Espaço Europeu de Ensino Superior (EEES). Pensado para o espaço de uma década (1999-2010), foi conduzido como processo de adesão “voluntária” tanto dos países quanto das instituições. No final da década, o acordo foi assumido por 47 países. Entre seus objetivos estava a necessidade de romper as barreiras que impediam a mobilidade estudantil e, para tanto, estabeleceram-se mecanismos para a compatibilidade e comparabilidade dos sistemas de ensino superior

⁴⁷ BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Ministério da Educação. Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 25 abr. 2007. p. 7. Disponível em: <<http://bit.do/cTGfb>>. Acesso em: 14 abr. 2014.

⁴⁸ Id. Ministério da Educação. Secretaria da Educação Superior. Diretoria de Desenvolvimento das Instituições Federais de Ensino Superior. *Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais*. REUNI 2008 – Relatório de Primeiro Ano. Executado por MEC / SESu / DIFES. 30 out. 2009. Disponível em: <<http://bit.do/cTGjb>>. Acesso em: 14 abr. 2014.

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ Ibid.

A implantação do Programa REUNI iniciou-se em 2008 e foi concluída em 2012. A adesão ao REUNI era “voluntária” e oficializada por meio de um Acordo de Metas firmado entre a universidade e o MEC. Ao firmar o acordo, a universidade deveria elaborar uma proposta de reestruturação a partir das dimensões do REUNI⁵¹, a proposta aprovada pelo MEC deveria ser executada ao longo do prazo de duração do programa, de 2008 a 2012. Na proposta, a indução da inovação curricular nos cursos de graduação era o elemento de maior relevância, como exemplo os Bacharelados Interdisciplinares. No documento “Análise sobre a Expansão das Universidades Federais 2003 a 2012”⁵², caracterizado como Relatório da Comissão⁵³ constituída pela Portaria nº 126/2012 do Ministério da Educação, lemos “pode-se afirmar que o Reuni estimulou a mudança de paradigmas, na medida em que possibilitou a organização de novos arranjos curriculares, com destaque para os bacharelados interdisciplinares, implantados em 15 universidades”⁵⁴.

Como já dito, a Universidade Federal do ABC, criada em 2005, foi a única das 54 universidades federais existentes no país que, no momento de implantação do REUNI, não aderiu ao Programa, pois já havia sido criada no âmbito das inovações pedagógicas previstas por ele. Na página da Universidade Federal do ABC (UFABC) são citados os textos de referência para a criação da Universidade, entre eles o texto “Subsídios para a Reforma da Educação Superior”, produzido pela Academia Brasileira de Ciências em 2004, durante o primeiro governo Lula, e a “Declaração de Bolonha”, produzida pelos ministros da Educação europeus em Bolonha, em 19 de junho de 1999⁵⁵.

O documento “Subsídios para a Reforma da Educação Superior” é importante para a compreensão da reforma nas universidades públicas federais, sobretudo por conta de sua influência sobre o REUNI. Para uma breve contextualização do documento, em 2003, Luiz Davidovich foi convocado pelo presidente da Academia Brasileira de Ciências (ABC), Eduardo Moacyr Krieger, para “coordenar o grupo de trabalho formado pela entidade para

⁵¹ 1. Ampliação da oferta de educação superior pública; 2. Reestruturação acadêmico-curricular; 3. Renovação pedagógica da educação superior; 4. Suporte da pós-graduação ao desenvolvimento e aperfeiçoamento qualitativo dos cursos de graduação; 5. Compromisso social da instituição; 6. Mobilidade intra e interinstitucional.

⁵² BRASIL. Ministério da Educação. *Análise sobre a expansão das Universidades Federais 2003 a 2012*. Relatório da Comissão Constituída pela Portaria nº 126/2012. Brasília, DF, 2012. Disponível em <<http://bit.do/cTG0W>>. Acesso em: 4 abr. 2014, p. 6.

⁵³ “Composta por dois representantes da Associação de Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes), dois representantes da União Nacional dos Estudantes (UNE), dois representantes da Associação Nacional de Pós-Graduandos (ANPG) e dois representantes da Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação (SESU).” BRASIL. Ministério da Educação. *Análise...* op. cit., p. 6

⁵⁴ BRASIL. Ministério da Educação. *Análise...* op. cit., p. 29.

⁵⁵ PORTAL DA UFABC. *Sobre a UFABC: textos de referência*. Disponível em: <<http://bit.do/cTGqN>>. Acesso em: 4 abr. 2014.

subsidiar o governo federal na preparação de uma reforma universitária”⁵⁶. O grupo de trabalho da ABC produziu, então, o documento. O Ministério da Educação “propôs uma lista de sete temas⁵⁷ para discussão, em dois Colóquios realizados em Brasília, que contaram com a participação da ABC e de diversas entidades que representam setores ligados à educação superior”⁵⁸. Para a elaboração do documento, a ABC agrupou os sete temas em três⁵⁹, a cargo de subcomissões do grupo de trabalho. Conforme a apresentação do documento, feita pela ABC, em relação aos dois primeiros temas, o documento “propõe diretrizes gerais, enquanto o documento sobre autonomia, estrutura e gestão está na forma de Proposta para a Lei da Autonomia Universitária”⁶⁰. O documento está estruturado a partir dos três temas e, logo após a apresentação, traz a incorporação do Manifesto de Angra em Defesa da Universidade Pública, lançado em 1998.

O documento no tema “Ingresso, permanência e paradigmas curriculares” segue os princípios do Manifesto de Angra, mas aponta para o fato da questão da universidade e sua necessária reforma estar sendo discutida em quase todo o mundo. O documento cita o Processo de Bolonha na Europa e os debates nos EUA. O documento não pretende apresentar uma revisão do movimento reformista da universidade no mundo, mas destaca dois fatos no cenário então atual: o primeiro relacionado com a velocidade com que o conhecimento se acumula e os impactos nos aspectos de desenvolvimento tecnológico; o segundo diz respeito à necessidade de tornar o ensino superior acessível aos diversos extratos sociais. O debate sobre a reforma da universidade no mundo como um todo é temática complexa, mas, segundo o documento, parece existir um consenso entre Europa e EUA sobre dois pontos: o primeiro versa sobre a necessidade de “cursos de nível superior ter uma estrutura sequencial composta de ciclos relativamente curtos”; o segundo, que “a especialização, quando não precedida de uma formação científica bastante sólida e ampla, só é aceitável para profissionais com função estritamente operacional”⁶¹.

Em 2010, em entrevista concedida à Revista Ensino Superior Unicamp, Luiz Davidovich diz que a ABC participou e influenciou o governo nos rumos que o Ministério da

⁵⁶ DAVIDOVICH, Luiz. O ensino superior está fora do horizonte dos jovens. Esse é o gargalo brasileiro: [entrevista]. *Revista Ensino Superior da Unicamp*, 1 maio 2010. Entrevista concedida a Mônica Teixeira. Disponível em: <<http://bit.do/cTGrC>>. Acesso em: 1 abr. 2014. p. 20.

⁵⁷ 1. Papel da Universidade; 2. Autonomia; 3. Acesso e permanência; 4. Financiamento; 5. Avaliação; 6. Conteúdos e Programas; 7. Estrutura e gestão.

⁵⁸ ACADEMIA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS – ABC. *Subsídios para a Reforma da Educação Superior*. Rio de Janeiro, nov. 2004. Disponível em: <<http://bit.do/cTGsN>>. Acesso em: 24 mar. 2014. p. III.

⁵⁹ 1. Ingresso, permanência e paradigmas curriculares; 2. Avaliação e Financiamento; 3. Autonomia, estrutura e gestão.

⁶⁰ ACADEMIA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS – ABC. *Subsídios...* op. cit., p. III.

⁶¹ *Ibid.*, p. 9.

Educação imprimiu à reforma da universidade. Para o professor, “as universidades federais criadas nos últimos anos trazem a marca das propostas do documento”⁶². Na entrevista, Davidovich destacou que seu foco principal foi combater a especialização excessiva e lutar pela diversificação do ensino superior. Apresentou a defesa do Ciclo Básico com terminalidade a partir do diploma de “Bacharel em Ciência e Tecnologia” e destacou o exemplo da Universidade Federal do ABC, mas alertou sobre a necessidade de envolvimento de outros ministérios para o diploma ganhar efetividade. Para o professor Davidovich, o Bacharelado Interdisciplinar daria uma opção de curso superior de melhor qualidade do que o que atualmente é oferecido no país.

Podemos constatar, a partir da experiência da Universidade Federal do ABC, que, atualmente, o debate sobre propostas inovadoras de formação para os cursos de graduação considera a experiência do Processo de Bolonha na Europa, mas é preciso reafirmar que uma reforma da universidade que envolva outros elementos, e não apenas o currículo, já vem sendo debatida no Brasil desde, pelo menos, a implantação da Comissão Nacional de Avaliação do Ensino Superior, em 1985, ou seja, no período de redemocratização do país. Esse recorte temporal é justificado dentro da documentação primária analisada, pois, conforme o documento da Comissão Nacional de Avaliação do Ensino Superior, o objetivo do debate não é substituir a Lei de Reforma da Educação Superior de 1968⁶³, mas pensar uma nova política, que possa conduzir as mudanças nas instituições de ensino superior, entre elas as universidades.

No rememorar desses eventos é possível retomar a historicidade da reforma da universidade, no Brasil, a partir de narrativas de sentidos que buscaram interpretar o presente da universidade baseado na compreensão do passado, que explica a identidade da instituição e projeta um futuro de critérios de sentido com base em afirmação, regularidade, negação e transformação da experiência da universidade brasileira. Ao historicizar a temática da reforma universitária em termos nacionais e internacionais, o objetivo é demonstrar a centralidade da temática da reforma curricular nesse processo de pensar as mudanças necessárias nas IES capazes de suprir as demandas da sociedade do século XXI. E, nesse sentido, compreender por que o governo brasileiro optou por induzir uma reforma curricular nas universidades federais a partir do REUNI.

⁶² DAVIDOVICH, op. cit., p. 20.

⁶³ BRASIL. Ministério da Educação. Lei n.º 5.540, de 28 de novembro de 1968. Fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média, e dá outras providências. *Diário Oficial*, Brasília, DF, 28 nov. 1968. p. 10369. Disponível em: <<http://bit.do/cTGTP>>. Acesso em: 21 jul. 2016.

Iniciamos pelos trabalhos da Comissão Nacional para Reformulação da Educação Superior⁶⁴, que elaborou o documento “Uma nova política para a Educação Superior Brasileira”. O então ministro da Educação, Marco Maciel, destacou em sua Exposição de Motivos que o foco da crise do ensino superior no Brasil era a formação oferecida pelas instituições; ressaltou a necessidade de formação polivalente, da adoção de novos conceitos e de concepção de ensino, pluralismo de estruturas organizacionais e reformulação de conteúdos curriculares e requisitos de cursos. Para o ministro, a universidade não foi capaz, até então, de resolver as demandas da sociedade e, como consequência, não estava preparada para o futuro. Assim, temos uma negação da experiência da universidade até aquele momento e, conseqüentemente, a necessidade de uma proposta inovadora, capaz de negar a tradição da universidade construída até então. Conforme o documento, após vinte anos da Lei de Reforma da Universidade de 1968⁶⁵ – que propôs o modelo da indissociabilidade de ensino, pesquisa e extensão –, a maior parte das instituições era de faculdades isoladas. O documento destaca que seria necessário desvincular a formação na graduação dos currículos mínimos sugeridos pelas corporações profissionais. A Comissão entendeu que a formação específica oferecida, naquele momento, nas instituições: i) valorizava demais os aspectos formais em detrimento dos elementos substantivos da formação, pois a necessidade de cumprimento de currículos mínimos esvaziava o processo de formação que, no geral, ficava preocupado com elementos cartoriais e burocráticos; ii) impunha restrições à liberdade de formação com elementos que seriam importantes para um determinado grupo profissional, mas prejudicial em um sentido mais amplo do processo de formação; iii) os currículos mínimos acabavam se tornando plenos e ocorria uma desvalorização das profissões não reconhecidas; iv) com a ampliação de currículos mínimos, as instituições não conseguiam oferecer formação de qualidade para os cursos que realmente precisavam de regulamentação global; v) por fim, criava-se uma falsa expectativa de que os diplomas universitários trariam privilégios sociais. Diante desses aspectos, a Comissão de 1985 defendia a formação de grandes áreas de conhecimento em nível de graduação e que o processo de especialização acontecesse em nível de pós-graduação.

Na sequência dos trabalhos da Comissão, o Governo criou o Grupo Executivo para Reformulação da Educação Superior – GERES⁶⁶, que procurou encaminhar os trabalhos da Comissão. Quanto aos aspectos de formação nos cursos de graduação, o que

⁶⁴ BRASIL. Ministério da Educação. *Uma nova política...* op. cit.

⁶⁵ Id. Id. *Lei n.º 5.540...* op. cit.

⁶⁶ Id. Id. Grupo Executivo para a Reformulação da Educação Superior. *Relatório*. Brasília, DF, set. 1986. Disponível em: <<http://bit.do/cTGXB>>. Acesso em: 9 jul. 2015.

especificamente nos interessa, o GERES definiu que ou se retirasse o caráter profissional dos diplomas de graduação ou se aceitasse a regulamentação dos Conselhos Profissionais. Dentro da tradição brasileira, o assunto foi encerrado em favor da regulamentação pelos Conselhos Profissionais. Para reforçar esse elemento tradicional da cultura brasileira, de oferta de ensino superior profissional por instituições isoladas, Orrico e Oliveira, ao analisarem o caso da criação da Universidade do Brasil (UB), em 1937, destacam que, mesmo no período de elevação do Brasil à categoria de Reino Unido, esperava-se a criação de universidades, o que ficou definido foi o ensino profissional oferecido por escolas superiores isoladas, “destinadas a formar aqueles que se encarregariam da defesa e das obras públicas [engenharia militar e civil] e da saúde e higiene [medicina]”⁶⁷.

O GERES destaca ainda que a Lei de Reforma da Universidade⁶⁸, com a implantação do modelo de universidade voltada para a universalidade do saber e com a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, introduziu um elemento estranho à tradição de ensino das IES no Brasil: a pesquisa. Interessante notar que os aspectos relacionados à regulamentação do ensino privado no Brasil pouco avançaram nos trabalhos do GERES, com o Grupo Executivo deixando claro que esses ‘assuntos mais polêmicos’ deveriam ser tratados na Assembleia Nacional Constituinte.

Em relação ao debate que precedeu o artigo 207 da Constituição⁶⁹, temos que a Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior (ANDES) se tornou um importante ator no processo, contrapondo-se às propostas da Comissão e do GERES. Para a ANDES, o ensino superior deveria sim estar associado à indissociabilidade de ensino, pesquisa e extensão. A ANDES também se opôs à autonomia e ao financiamento condicionado à tipificação das instituições e à avaliação de desempenho. Mas, no Brasil, existem “leis que pegam” e “leis que não pegam”, e entre estas encontra-se o artigo 207 da Constituição de 1988. A pesquisa praticamente inexistente nas universidades brasileiras e o percentual de contratação de mestres e doutores nem sempre é uma exigência implementada pelas universidades. Outro aspecto da legislação brasileira é a regulamentação das profissões: apesar de 70% delas serem regulamentadas, 50% dos jovens formados não atuam em suas

⁶⁷ ORRICO, Evelyn G. Dill; OLIVEIRA, Antonio José Barbosa de. Uma Universidade modelo para o Brasil: a Educação Superior e o projeto de construção da nacionalidade brasileira (1935-1945). *Outros Tempos – Dossiê História e Educação*, v. 7, n. 10, p. 201-216, dez. 2010, p. 205.

⁶⁸ BRASIL. Ministério da Educação. *Lei n.º 5.540...* op. cit.

⁶⁹ Id. Congresso Nacional. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Constituição da República Federativa do Brasil – 1988. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 5 out. 1988. p. 1 (Anexo). Disponível em: <<http://bit.do/cTG5J>>. Acesso em: 7 jul. 2015.

áreas de formação, mostrando que o mercado vem exigindo uma formação diferente da formação legal.

Na questão da formação de ensino superior, que nos interessa especificamente, a LDB⁷⁰, na mesma direção das propostas da Comissão, destaca a formação por grandes áreas de conhecimento, em que o aluno deveria cursar uma série de disciplinas dentro de uma determinada área de saber e, então, receberia uma formação em ciências humanas, ciências exatas, ciências biológicas e ciências tecnológicas. Interessante notar que os aspectos de formação dividem ainda mais as opiniões, pois é importante recordar que, apesar de o GERES ter apoiado grande parte das propostas da Comissão, nesse aspecto pretendeu dar um ponto final ao debate: ou se forma dentro das profissões ou se abandona definitivamente o caráter profissional dos diplomas de ensino superior.

A experiência da Universidade do Norte Fluminense, organizada por Darcy Ribeiro para ser uma Universidade do Terceiro Milênio⁷¹, é um exemplo de que, já no início da década de 1990, no Brasil, existia uma preocupação com o rápido desenvolvimento científico e tecnológico e era necessário repensar a formação oferecida pelas universidades. A proposta da Universidade do Terceiro Milênio previa um ciclo básico de formação e um conhecimento interdisciplinar por temas e problemas. O que fica claro com o exemplo da Universidade do Norte Fluminense é que uma reformulação no processo de formação oferecido por uma instituição exige um repensar de todas as suas estruturas organizacionais.

Outro marco no processo de discussão da reforma do ensino superior em termos internacionais é a Conferência Mundial sobre Educação Superior de 1998, da qual resultou o documento “Declaração Mundial sobre o Ensino Superior para o Século XXI: Visão e Ação – 1998”⁷². O documento destaca que, em sua etapa preparatória, entre 1996 e 1998, atingiu todas as regiões do mundo e a Conferência em si reuniu um grande número de lideranças políticas. O objetivo da Conferência é oferecer diretrizes para a implementação da reforma em diversos países. Sua preocupação central está relacionada com o desenvolvimento científico e tecnológico acelerado, que gera novos paradigmas de produção, e a necessidade dos currículos de ensino superior estarem preparados para essas demandas da sociedade do século XXI. O documento destaca a necessidade de uma formação geral ampla e interdisciplinar,

⁷⁰ Id. Ministério da Educação e do Desporto. Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Disponível em: <<http://bit.do/cTHrE>>. Acesso em: 12 ago. 2015.

⁷¹ UNIVERSIDADE do 3º Milênio, v. 1, n. 1, 1993. Rio de Janeiro: Universidade Estadual Norte Fluminense, 1993. Disponível em: <<http://bit.do/cTHLL>>. Acesso em: 7 out. 2015.

⁷² UNESCO. *Declaração Mundial sobre o Ensino Superior para o Século XXI: Visão e Ação – 1998*. In: CONFERÊNCIA MUNDIAL SOBRE EDUCAÇÃO SUPERIOR – UNESCO. Paris, out. 1998. Disponível em: <<http://bit.do/cTHSJ>>. Acesso em: 3 set. 2014.

associada a um processo contínuo de especialização capaz não somente de preparar os jovens para buscar trabalho, mas sobretudo para criar trabalho. Outra preocupação é o processo de massificação do ensino superior e a necessidade de diversificação das instituições para atender as diferentes modalidades de formação.

Em documento de 1999, intitulado “Política de mudança e desenvolvimento no ensino superior”⁷³, a UNESCO destaca as principais tendências da educação superior e faz uma proposta para traçar diretrizes que possam ser utilizadas pelos países. Ressalta que não pretendia definir modelos, mas contribuir com uma reflexão sobre as mudanças necessárias na educação superior em todo o mundo. A UNESCO identificou três tendências no ensino superior em todos os países: i) a expansão quantitativa, ii) a diversificação de estruturas institucionais e iii) as dificuldades financeiras. Esclareceu ainda que as soluções para o ensino superior devem ser pensadas em nível local, mas considerando as tendências globais de reforma. O ensino de qualidade em nível superior precisa ser interdisciplinar e multidisciplinar, partindo de temas e problemas da sociedade contemporânea. As tecnologias da comunicação e da informação precisam impactar em novas metodologias de ensino. O ensino superior precisa estar comprometido com o processo de formação de professores para educação fundamental e média, bem como no desenvolvimento de pesquisas voltadas para a melhoria das metodologias de ensino em todos os níveis.

Na Conferência Mundial de Educação Superior + 5 foi produzido o documento intitulado “Educação Superior: reforma, mudança e internacionalização”⁷⁴. O objetivo do Encontro dos Parceiros do Ensino Superior, em Paris, foi avaliar os impactos da Declaração Mundial sobre o Ensino Superior para o século XXI após cinco anos do evento.

A participação do então ministro da Educação do Brasil, Cristovam Buarque, levou às reflexões sobre a encruzilhada da Universidade e à necessidade de sua refundação para atender as demandas do século XXI. Cristovam Buarque⁷⁵ destacou que o governo brasileiro não iria impor uma reforma nas instituições de ensino superior no país, mas faria uma proposta de refundação da universidade brasileira. O ministro alertou, por outro lado, a necessidade de mudanças para as universidades, sob o risco de serem substituídas por outras instituições capazes de responder aos desafios da sociedade contemporânea.

⁷³ Id. *Política de mudança e desenvolvimento no ensino superior*. Tradução e revisão Laura A. Ferrantini Fusaro. Rio de Janeiro: Garamond, 1999. Prefácio de Federico Mayor. Disponível em: <<http://bit.do/cTHSY>>. Acesso em: 09 nov. 2014.

⁷⁴ Id. Relatório Sintético sobre as Tendências e Desenvolvimentos na Educação Superior desde a Conferência Mundial sobre a Educação Superior (1998-2003). *Educação Superior: reforma, mudança e internacionalização*. Anais. Brasília: UNESCO Brasil, SESU, 2003. p. 93-149. Disponível em: <<http://bit.do/cTH2S>>. Acesso em: 13 out. 2015.

⁷⁵ BUARQUE, Cristovam. A universidade na encruzilhada. In: UNESCO. *Educação superior...* op. cit. p. 21-74.

Em relação ao processo de formação oferecido pelas instituições públicas, Cristovam Buarque⁷⁶ não propõe formações por grandes áreas, mas sugere que a universidade seja tridimensional; dessa forma, seria composta por: Departamentos Disciplinares, responsáveis pela formação na área específica de conhecimento; Núcleos Temáticos, responsáveis por temas e problemas brasileiros; e Núcleos Culturais, responsáveis pela formação estética dos alunos. O ministro enfoca a necessidade da educação à distância para ampliação do acesso à universidade. Destaca a necessidade de formação ao longo da vida e reforça a necessidade de avaliação de desempenho. Em outro aspecto, em relação à formação dos alunos, o ministro aponta a necessidade de um sistema de regulação de transferências dos alunos, para que pudessem cursar suas graduações em diversas universidades do mundo.

O texto “Relatório Sintético sobre as Tendências e Desenvolvimentos na Educação Superior desde a Conferência Mundial sobre a Educação Superior (1998-2003)”⁷⁷ destaca que a Conferência Mundial sobre Educação Superior foi um grande marco no processo de repensar o ensino e a pesquisa desenvolvidos nas instituições de ensino superior. Avaliando esses anos, o documento destaca que nem todos os países possuem condições de desenvolver o ensino superior; o documento destaca, então, duas formas de cooperação internacional que vêm sendo construídas: uma via de cooperação internacional sem vínculos comerciais e a segunda via como um serviço que pode ser negociado entre os países. O documento destaca ainda a importância do uso das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs), de forma a implementar as metodologias de ensino e a educação à distância.

No Seminário realizado no Brasil, em agosto de 2003, “A Universidade na Encruzilhada. Seminário Universidade: por que e como reformar?”⁷⁸, lideranças políticas e intelectuais foram convidadas a responder à questão proposta pelo evento, de forma a preconizar um debate sobre a reforma universitária no país. Na sequência do referido Seminário, realizou-se o Seminário Internacional Universidade XXI, que deu andamento aos debates relacionados com a necessidade de uma reforma universitária no país.

Em outubro de 2003, o Governo Federal instituiu um Grupo de Trabalho Interministerial que apresentou os documentos “Bases para o Enfrentamento da Crise

⁷⁶ Ibid.

⁷⁷ UNESCO. Relatório Sintético... *Educação Superior...* op. cit.

⁷⁸ Id. *A Universidade na Encruzilhada*. Seminário Universidade: por que e como reformar? Organizado por Emmanuel Appel. Tradução Sérgio Bath. Promoção conjunta da Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação (SESu/MEC), da Comissão de Educação do Senado Federal e da Comissão de Educação, Cultura e Desporto da Câmara dos Deputados e com o apoio da UNESCO. Brasília, nov. 2003. Disponível em: <<http://bit.do/cTH4k>>. Acesso em: 9 set. 2015.

Emergencial das Universidades Federais e Roteiro para a Reforma Universitária”⁷⁹. O governo solicitou que a Academia Brasileira de Ciências (ABC) redigisse um documento com propostas para a reforma universitária. Assim, em 2004, a ABC apresentou o documento “Subsídios para a Reforma Universitária”, citado anteriormente. Em 2005, temos a criação da Universidade Federal do ABC, que já foi criada dentro das diretrizes do REUNI e não passou pelo processo de reestruturação, também já citado. Em 2006 acontece o lançamento da Universidade Nova, apresentado anteriormente.

Também em 2006 o Governo apresentou a Lei de Reforma Universitária⁸⁰, Projeto de Lei que ainda tramita no Congresso Nacional. O PL 7200/2006⁸¹ aguarda aprovação no Congresso, e poderia ser uma ruptura no processo de reformas que vem sendo conduzido desde meados nos anos 1980, principalmente por prever um marco regulatório para o ensino privado no Brasil. Mas, em reportagem publicada em 1º de setembro de 2009, no portal do MEC, o então ministro da Educação, Fernando Haddad, disse que a proposta de reforma universitária que tramita na Câmara dos Deputados está “acanhada”. De acordo com Haddad, o texto do Projeto de Lei ficou obsoleto em face das iniciativas tomadas nos últimos quatro anos – desde a criação do projeto –, as quais, segundo ele, mudaram o quadro da educação superior brasileira. Haddad ainda reforçou que o projeto é avançado em relação à Lei de Diretrizes e Bases da Educação⁸², de 1996, mas ultrapassado diante das mudanças ocorridas na educação superior desde 2005. Entre as iniciativas citadas pelo então ministro estavam: a adoção do novo Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) como forma de ingresso nas universidades; a responsabilização da União pela formação de professores da educação básica; a interiorização das instituições públicas de ensino superior e a criação do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI). Quanto ao REUNI, que especialmente interessa para essa pesquisa, é preciso ponderar a fala do então Ministro da Educação.

⁷⁹ BRASIL. Casa Civil. Decreto de 20 de outubro de 2003. Institui Grupo de Trabalho Interministerial encarregado de analisar a situação atual e apresentar plano de ação visando a reestruturação, desenvolvimento e democratização das Instituições Federais de Ensino Superior - IFES. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 21 out. 2003. Disponível em: <<http://bit.do/cTH5C>>. Acesso em: 5 ago. 2015.

⁸⁰ Id. Subchefia de Assuntos Parlamentares. *Projeto de Lei 7.200/2006*. Exposição de Motivos nº 15 (Urgência Constitucional) (Solicitada a retirada da Urgência Constitucional em 22/8/2006). Estabelece normas gerais da educação superior, regula a educação superior no sistema federal de ensino, altera as Leis nºs 9.394, de 20 de dezembro de 1996; 8.958, de 20 de dezembro de 1994; 9.504, de 30 de setembro de 1997; 9.532, de 10 de dezembro de 1997; 9.870, de 23 de novembro de 1999; e dá outras providências. Em tramitação. Disponível em: <<http://bit.do/cTH6A>>. Acesso em: 14 abr. 2014.

⁸¹ *Ibid.*

⁸² Id. Ministério da Educação e do Desporto. *Lei 9.394...* op. cit.

Considerações Finais

As narrativas de sentido que propunham a reforma no processo de formação oferecido pelas universidades procuram desqualificar a formação oferecida nas instituições, pois não responde e não acompanha o desenvolvimento científico e tecnológico da sociedade do conhecimento, a sociedade do século XXI, bem como a necessidade de massificação do ensino superior. Com base nessas carências são desencadeadas reuniões nacionais e internacionais, são selecionados grupos de especialistas e mobilizada a sociedade civil e o mercado para debater os rumos do ensino superior e, especificamente, os rumos da universidade.

Ao historicizar os debates sobre a necessidade de reformar o processo de formação oferecido pelas instituições de ensino superior no país, estritamente no caso das universidades públicas federais, constatamos que o debate no Brasil começa desde os trabalhos da Comissão Nacional para Reformulação da Educação Superior, em 1985, e abandonado pelo GERES, grupo executivo responsável por analisar as propostas da Comissão. O debate é adiado para a Assembleia Constituinte e, após pressão dos movimentos sociais organizados, temos a definição do conceito de universidade associado ao princípio de universalidade dos saberes e indissociabilidade entre pesquisa, ensino e extensão. A LDB⁸³, por outro lado, regulamentou o processo de diversificação institucional, a ampliação do sistema e a formação por grandes áreas do saber. O debate sobre a necessidade de reforma no processo de formação oferecido pelas instituições de ensino superior segue em nível internacional, tendo como marco a Conferência Mundial sobre Educação Superior, que gerou o documento “Declaração Mundial sobre o Ensino Superior para o Século XXI”, da UNESCO⁸⁴. Nesse contexto, em 1999, teve destaque mundial o Processo de Bolonha, uma proposta de unificação da oferta de educação superior na Europa, que passava por uma proposta de formação por ciclos. O Brasil e o mundo vinham debatendo essa questão há algum tempo, e uma proposta como a do Processo de Bolonha, que pretendeu realizar uma reforma tendo por base os aspectos de inovação curricular, ganhou atenção mundial e foi muitas vezes citada como inspiração para outras reformas em outras regiões do mundo, inclusive no Brasil. A partir de 2003, novos movimentos, tanto em nível nacional como internacional, debatem os aspectos de reforma do ensino superior e a centralidade dos aspectos de formação nesse contexto. No Brasil, tal movimento coincidiu com a chegada do

⁸³ Ibid.

⁸⁴ UNESCO. *Declaração...* op. cit.

Partido dos Trabalhadores (PT) e do presidente Lula ao Governo, desencadeando uma série de reuniões, debates e grupos de trabalhos para compor a reforma no ensino superior e, como demonstram o documento “Subsídios para a Reforma Universidade”, produzido pela Academia Brasileira de Ciências⁸⁵, e o projeto da Universidade Nova, proposto pela ANDIFES, uma proposta de reforma com foco na formação superior oferecida sobretudo pelas universidades federais. Com o REUNI e por decreto, o governo pretendeu induzir a reforma curricular, que esbarrou na tradição de ensino superior brasileiro, baseada na formação oferecida por faculdades isoladas e voltadas para a profissionalização a partir de currículos mínimos definidos pelas corporações profissionais.

Nesse sentido, a tradição é chamada a negar a necessidade de reforma curricular nas universidades federais. A legislação aprovada, que tanto define currículos mínimos para as profissões como constantemente aprova a criação de novas profissões, é evidência nesse debate. Nessa direção, Nunes destaca que, entre os meses de abril de 2003 e fevereiro de 2011, entre “Projetos de Lei e Sugestões de Proposições apresentadas à Câmara Federal, tramitaram 43 propostas para regularização de profissões, nas quais a formação superior era requisito para o exercício profissional”⁸⁶. Entre essas propostas de profissões o autor destaca “perfusionista, controlador de tráfego aéreo, optometrista, ‘coaching’, cerimonialista e grafologista”.

⁸⁵ ACADEMIA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS – ABC. *Subsídios...* op. cit.

⁸⁶ NUNES, Edson de Oliveira. *Educação superior no Brasil: estudos, debates, controvérsias*. Rio de Janeiro: Garamond, 2012. (Com equipe e colaboradores do Observatório Universitário). p. 178.