EXPANSÃO DO ENSINO SUPERIOR PÚBLICO BRASILEIRO VIA PRECARIZAÇÃO DO TRABALHO DOCENTE

Vera Lúcia Jacob Chaves – UFPA – vjacob@uol.com.br

RESUMO

Este trabalho analisa a política de expansão da educação superior pública, adotada nos governos de Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva, e sua relação com o processo de precarização do trabalho docente com ênfase em duas ações governamentais adotadas para as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES): a instituição da Gratificação de Estímulo à Docência (GED) e a criação do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) e do Banco de Professor-Equivalente.

PALAVRAS-CHAVE: Política de expansão da educação superior; contra-reforma da universidade; precarização do trabalho docente.

Introduzindo a temática de estudo

Este trabalho tem como objetivo central analisar a política de expansão da educação superior pública, adotada nos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2008), e sua relação com o processo de precarização do trabalho docente nas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES).

Partimos da compreensão de que a contra-reforma da educação superior brasileira em curso é parte da reforma administrativo-gerencial do Estado e tem por finalidade ajustar as ações do Estado para adequá-lo à nova ordem internacional do capital cuja centralidade fundamenta-se na redução orçamentária para a implementação das políticas sociais.

Nesse texto, iniciamos com uma breve exposição focalizando as bases da reforma do Estado brasileiro e sua relação com a contra-reforma da educação superior brasileira, no contexto de universalização do

capitalismo, que têm nas agências multilaterais, as principais agentes das reformas implantadas. As diretrizes emanadas por essas agências, em especial o Banco Mundial e a UNESCO, para a educação superior têm como eixo central a ampliação da oferta desse nível de ensino por meio da redução de seu custo, da intensificação do processo de privatização, da flexibilização das instituições e do aumento da intensificação e precarização do trabalho docente.

Em seguida, analisamos a política de expansão do ensino superior pública mediante a precarização do trabalho docente, com ênfase em duas ações governamentais adotadas para as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES): a instituição da Gratificação de Estímulo à Docência (GED), no governo de Fernando Henrique Cardoso e a criação do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) e do Banco de Professor-Equivalente, no governo de Luis Inácio Lula da Silva.

Reforma do Estado e da Educação Superior brasileira

O processo de reforma do Estado deve ser compreendido no contexto das transformações mais profundas vivenciadas pelo mundo capitalista a partir da década de 1970. Essas reformas têm sido conduzidas por meio de medidas reguladoras, destinadas a aumentar a concentração do capital, maximizar os lucros e desonerar o capital. Para tanto, o financiamento do Estado passou a ser transferido quase totalmente para o trabalhador. A alegação é de que, para solucionar a crise do Estado, é necessário reduzir o *déficit* causado por excessivos gastos públicos com pessoal e políticas sociais. Como conseqüência, a privatização vem sendo utilizada com a finalidade de reduzir a presença do Estado, tanto na área produtiva quanto na área social.

O argumento principal dessa política é o de que o processo fundamental da história humana deve ser conduzido pelas forças da própria sociedade civil, reduzindo a ação do Estado e transferindo os direitos sociais para o setor de serviços definidos pelo mercado. Nessa concepção, a sociedade civil passaria a assumir responsabilidades financeiras e não a definição de políticas.

Dessa forma, começou a ocorrer, principalmente nos países latinoamericanos, um movimento "estimulado" pelo Banco Mundial, para "criar e garantir um mercado". As políticas estatais passaram a direcionar suas ações com vistas a criar as condições necessárias à privatização, por meio, fundamentalmente, do corte no gasto com políticas sociais públicas. Como conseqüência, os serviços oferecidos pelo setor público passaram a ser vistos como insuficientes e/ou de má qualidade e, ao mesmo tempo, "são geradas formas estáveis de financiamento para dar suporte ao alto custo dos benefícios ou serviços privados". (SOARES, 2001, p.45).

Os pressupostos básicos da reforma do Estado no Brasil estão especificados no *Plano diretor da reforma do aparelho do Estado,* publicado em novembro de 1995, que fixa objetivos e estabelece diretrizes para a reforma da administração pública brasileira. Nesse plano, são definidas as atividades que devem ficar sob a responsabilidade direta do Estado, as que deve coordenar e/ou supervisionar e as que deve entregar para a iniciativa privada. De acordo com esse Plano, o Estado brasileiro deverá ser reestruturado em quatro setores: 1) O núcleo estratégico do Estado; 2) as atividades exclusivas do Estado; 3) os serviços não exclusivos ou competitivos; 4) a produção de bens e serviços para o mercado.

> Na União os serviços não exclusivos de Estado mais relevantes são as universidades, as escolas técnicas, os centros de pesquisa, os hospitais e os museus. A reforma proposta é a de transformá-los em um tipo especial de entidade não-estatal, as organizações sociais. A idéia é transformá-los em "organizações sociais", ou seja, em entidades que celebrem um contrato de gestão com o Poder Executivo e contem com a autorização do parlamento para participar do orçamento público (BRESSER PEREIRA, 1998, 186).

A razão principal apresentada pelo governo para reformar o Estado brasileiro foi o de que era a alternativa necessária para a inserção internacional do país e para a superação da administração pública

patrimonial, burocrática e *ineficiente*. Para tanto, era preciso instituir o modelo de gestão gerencial como forma de superação da crise fiscal. Tal modelo, segue o paradigma da administração gerencial de resultados com ênfase para flexibilização, diversificação e produtividade medida por meio da quantidade de processos e produtos.

No caso das universidades públicas federais, passam a ser concebidas como *serviços* ou *bem público não exclusivos* do Estado. Ou seja, a universidade, de instituição social que cria, inventa, produz, transforma e socializa conhecimentos de forma autônoma em relação a governos e/ou credo religiosos deve ser transformada em *organização social*, reprodutora de conhecimentos e prestadora de serviços, lançando-se ao mercado competitivo, subordinando sua produção acadêmica às demandas e necessidades do capital e do mercado, impostas pelos agentes financiadores (CHAUÍ, 2003).

Essa reforma atende às pressões externas dos organismos internacionais que defendem a inserção da educação pública no campo das atividades comercializáveis. O *"Consenso de Washington"* tem sido considerado como o marco decisivo na elaboração e definição das reformas estruturais da economia capitalista. O referido *Consenso* foi estabelecido numa reunião, realizada em Washington no ano de 1989, por funcionários do governo americano e do Fundo Monetário Internacional (FMI), do Banco Mundial (BM) e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). As medidas de consenso estabelecidas nessa reunião foram:

> disciplina fiscal; reordenamento nas prioridades dos gastos públicos; reforma tributária; liberalização do setor financeiro; manutenção das taxas de juros competitivas; liberalização comercial; atração de investimentos diretos estrangeiros; privatização das empresas estatais; desregulamentação da economia e proteção aos direitos autoriais. (SILVA, 2002, p.26).

Desde então, foram realizadas várias Conferências internacionais que objetivaram redefinir as políticas educacionais dos países capitalistas tendo

como base a implantação do modelo de gestão gerencial. Assim, realizou-se em Jomtien, na Tailândia, em 1990, a *Conferência Mundial sobre Educação para Todos*. Em 1993, realizou-se a *Conferência de Cúpula de Nova Dehli*. Em Paris, no ano de 1998 foi realizada a *Conferência Mundial sobre Ensino Superior* e, em 2003, a *Conferência Mundial de Educação Superior +5* realizada também em Paris.

A centralidade das discussões realizadas nesses eventos internacionais e expressa nos documentos gerados, diz respeito à gestão e financiamento da educação. Em relação à educação superior é explicitada a necessidade de ser reestruturada com vistas a implantar o modelo de gestão gerencial, diversificando as formas de financiamento e instituindo instrumentos de avaliação pautados nos resultados quantitativos. Isto é, sob o discurso da lógica gerencialista, os organismos internacionais buscam novos mercados para a venda de produtos e serviços pressionando os governos latino-americanos para a liberalização da exploração comercial do ensino.

Nesse sentido, o Banco Mundial apresentou as diretrizes para a educação superior na América Latina, no documento: "La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiência" (1995). Tais diretrizes fundamentaram-se no binômio: diferenciação e diversificação das fontes. Sobre a diferenciação de instituições o Banco Mundial, recomenda:

> A introdução de uma maior diferenciação no ensino superior, ou seja, a criação de instituições não universitárias e o aumento de instituições privadas, podem contribuir para satisfazer a demanda cada vez maior de educação superior e fazer com que os sistemas de ensino melhor se adeqüem às necessidades do mercado de trabalho. (BANCO MUNDIAL, 1995, p. 31).

A tese defendida pelo Banco Mundial é a de que a crise da educação superior deriva do modelo de universidade de pesquisa (modelo humboldtiano) adotado nos países latino-americanos que seria

excessivamente unificado e caro. Nesse sentido, a defesa da indissociabilidade entre ensino-pesquisa e extensão é inviável teórica e financeiramente. Daí a necessidade de estabelecer a dualidade institucional: Universidades de Pesquisa e Universidades de Ensino.

Outra proposta do Banco Mundial para a reforma na educação superior, refere-se a redução dos gastos e a defesa da diversificação das fontes de financiamento, como se evidencia no relatório:

> (...) maior autonomia institucional é a chave para o êxito da reforma do ensino público superior, especialmente a fim de diversificar e utilizar os recursos mais eficientemente (...) A experiência demonstra que se quer que as instituições estatais melhorem sua qualidade e eficiência, os governos deverão efetuar reformas importantes no financiamento a fim de mobilizar mais recursos privados para o ensino superior em instituições estatais (...) de várias maneiras: mediante a participação dos estudantes nos gastos; arrecadação de recursos de ex-alunos; utilização de fontes externas; realização de outras atividades que gerem receitas. (grifos nossos). (BANCO MUNDIAL, 1995, p. 44 e 69).

O argumento é o de que o conhecimento propiciado pelo ensino superior deve ser visto como um investimento produtivo (pois garante ganhos), um bem privado ou uma mercadoria de interesse individual negociado no mercado de trocas. Daí a defesa de que o Estado se afaste da manutenção desse nível de ensino decorrendo a tese de que a educação superior é um serviço público não exclusivo do Estado e competitivo.

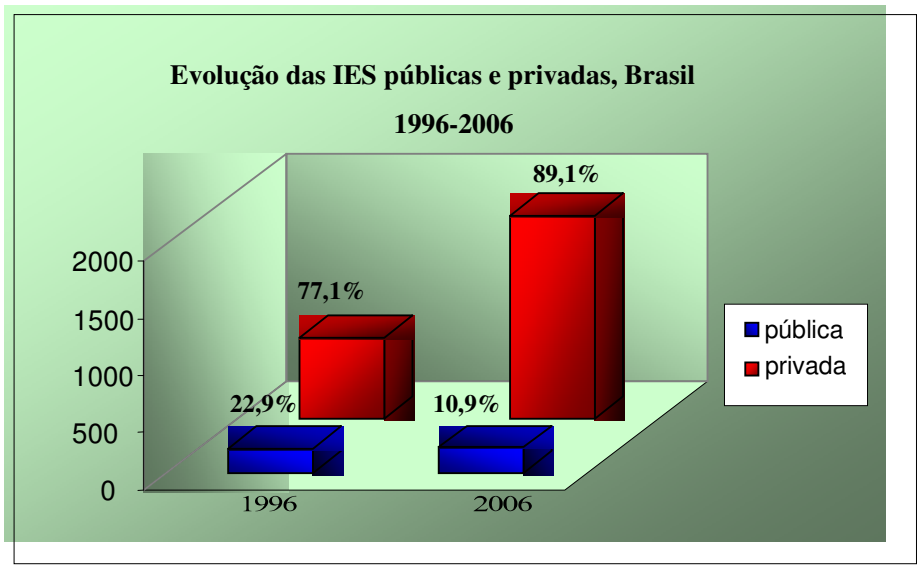
Como resultado desse processo, a educação superior brasileira vem sendo reformada em conformidade com as determinações dos organismos internacionais, em especial o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional. Esses organismos pressionam o governo brasileiro por meio da inclusão das *cláusulas sociais* nos acordos econômicos firmados.

Dessa forma, a privatização da educação torna-se parte essencial da reforma do Estado para a educação superior brasileira. Para implementar essa reforma, o governo federal passou a defender o afastamento do Estado da manutenção plena da educação superior pública (o que ficou explícito nos vetos ao Plano Nacional de Educação)[1], incentivando a livre competição mercadológica entre as suas instituições. A política para a educação superior foi reduzida a uma política de gastos, à abertura ao mercado e ao culto do econômico, com vistas a aproximar a universidade do modelo de empresas prestadoras de serviços, com novas formas de organização e gestão.

O Estado, entretanto, afastou-se apenas dos gastos, mantendo a gestão total do sistema, por meio de mecanismos de controle das instituições de ensino superior, principalmente da imposição de instrumentos normativos (leis, decretos, portarias etc.), que definiram a organização geral do sistema (diretrizes, escolhas de dirigentes, credenciamento e recredenciamento) e da avaliação. Ao lado disso, desenvolveu uma política expansionista de cunho estritamente privado, materializada, principalmente, pelo estímulo à criação de estabelecimentos isolados de ensino superior, favorecendo o crescimento desse setor, transformando, paralelamente, os espaços públicos democráticos de direitos em espaços privados, submetidos à lógica capitalista.

Ao analisarmos a expansão do ensino superior no país considerando as IES públicas e privadas, os dados do Censo da Educação Superior demonstram que o setor privado expandiu de forma mais acentuada que o setor público evidenciando o aprofundamento da política privatista adotada pelos governos brasileiros no período pós-LDB. Das 922 IES existentes no Brasil em 1996, 211 eram públicas (22,9%) e 711 eram privadas (77,1%). No ano de 2006, eram 2.270 IES no país, sendo 248 (10,9%) públicas e 2.022 (89,1%) privadas. O crescimento das IES no período foi de 146,2%, sendo que as públicas cresceram 17,5% e as privadas 184,4%. O Gráfico a seguir mostra a evolução das IES públicas e privadas pós-LDB.

1 Dos sete vetos do Presidente Fernando Henrique Cardoso ao Plano Nacional de Educação e mantidos pelo governo Lula da Silva (2003-2006), a maioria se refere ao financiamento da educação superior pública.



Fonte: MEC/Inep/Deaes

Pode-se afirmar que a política de expansão das IES privadas reflete de um lado, a omissão dos governos em relação à expansão das instituições públicas criando uma reserva de mercado para o setor privado. Por outro lado, é recorrente a liberalização e desregulamentação desse setor que tem encontrado facilidades para expandir, por meio da adoção pelo Estado brasileiro de uma série de mecanismos, tais como: a liberalização dos serviços educacionais, isenções tributárias, isenção da contribuição previdenciária das filantrópicas, isenção do salário educação, bolsas de estudo para alunos carentes via programa do Crédito Educativo hoje transformado no FIES, empréstimos financeiros a juros baixos por instituições bancárias oficiais como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social-BNDES, o Programa Universidade para Todos – PROUNI[2], dentre outras formas de estímulo.

No caso das universidades públicas federais, o governo brasileiro adotou o paradigma da administração gerencial de resultados em sua reforma. Assim, vem estabelecendo com essas universidades, contratos de gestão formalizados por meio dos Planos de Desenvolvimento Institucional

[2]. O "Programa Universidade para Todos" – PROUNI, foi instituído pela Lei *Lei nº 11.096*, de 13 de janeiro de 2005 e estende os benefícios fiscais para todas as IES privadas, em "troca" de preenchimento das "vagas ociosas" por alunos "carentes", afrodescendentes, portadores de necessidades especiais, indígenas, ex-presidiários.

(PDI) nos quais exige o cumprimento de metas e índices de produtividade para que possam fazer jus às verbas necessárias à sua manutenção. Por outro lado, o governo tem promovido uma série de cortes orçamentários reduzindo os aportes financeiros necessários à manutenção das atividades fins dessas instituições.

Como resultado dessa política, baseada em ajuste fiscal e cortes nos gastos sociais, as universidades têm sido induzidas à busca de captação de recursos no mercado. Observa-se, no entanto, que apesar da política de redução orçamentária para as IFES, ocorreu, no período em estudo, uma expansão desse setor evidenciada tanto no crescimento das Instituições como nas matrículas dos alunos. Dessa forma, nos interessou investigar quem de fato financiou essa expansão? Quais as implicações da política de expansão adotada nos governos de Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva para o trabalho docente?

Política de expansão do ensino superior público via precarização do trabalho docente – da GED ao REUNI

Ao analisarmos a política de expansão do ensino superior pública, em especial das IFES, identificamos duas ações governamentais adotadas nessas Instituições que afetam diretamente o trabalho docente: a instituição da Gratificação de Estímulo à Docência (GED), no governo de Fernando Henrique Cardoso e a criação do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), no governo de Luis Inácio Lula da Silva.

Os dados do Censo do Ensino Superior, a seguir destacados evidenciam que a política de expansão adotada pelo governo federal para as IFES está relacionada diretamente a intensificação do trabalho docente. Observa-se na Tabela 1 a seguir, que o aumento de 57,75% de matrículas efetivadas no período de 1996 a 2006 foi superior ao crescimento das funções docentes que ficou em 21,2%. Merece destaque ainda o ano de 1998, quando ocorreu uma redução significativa das funções docentes em -11,45% enquanto as matrículas aumentaram apenas 0,77%, apresentando a menor taxa de crescimento do período. Dentre os fatores que podem ter

contribuído para a ocorrência da redução de docentes nas IFES, destacamos a Reforma da Previdência efetivada no ano de 1998, por meio da Emenda Constitucional nº 20/1998, que alterou as regras de aposentadoria contribuindo para pressionar a categoria docente a acelerar suas aposentadorias.

Diante da corrida dos docentes pela aposentadoria e para evitar aumento de gasto nas despesas com pessoal e, ao mesmo tempo, expandir as matrículas nas IFES, o MEC/governo FHC instituiu nesse ano (1998), alteração nas regras de remuneração por meio da criação de uma gratificação por produção chamada de Gratificação de Estímulo à Docência (GED) provocando mudanças significativas no universo das relações acadêmicas. A Gratificação de Estímulo à Docência (GED) foi instituída pela Lei nº 9.678/1998 e regulamentada pelo Decreto nº. 2.668, de 13 de julho de 1998, para todos os docentes das Instituições Federais de Ensino Superior do país. Consistia no pagamento de uma gratificação, cujos valores resultam da atribuição de pontuação às atividades desenvolvidas pelos docentes, de acordo com o regime de trabalho e a titulação.

Como resultado dessa política o crescimento de Funções Docentes no período de vigência da GED, com o caráter de gratificação produtivista (1998-2004), foi de 17,7% . Nesse mesmo período as matrículas cresceram 44,1% nas IFES o que indica claramente que essa expansão deu-se com base na intensificação do trabalho docente que foi obrigado a aumentar sua carga de trabalho nas atividades de ensino para fazer juz a reajuste no salário final uma vez que a maior parte da pontuação privilegiava a atividade de ensino por meio de maior pontuação da hora-aula semanal (10 pontos por hora aula) em detrimento das demais atividades desenvolvidas na pesquisa e na extensão. Cada docente poderia perfazer um total de até 140 pontos, desses, 120 podiam resultar de suas atividades de ensino.

Na prática essa gratificação significou uma estrondosa intensificação do trabalho docente facilmente visualizada no aumento do número de alunos em relação aos docentes que passou de 7,6 em 1997 (ano anterior a implantação da GED), para 11,4 aluno por cada professor em 2004, devido ao fato de que, com a GED, também foi aumentada a quantidade de aulas

para cada professor. É possível observar também que mesmo com a significativa redução das funções docentes em 1998 (-11,45%), ocorreu um aumento na relação aluno/professor nesse mesmo ano, passando de 7,6 (1997) para 8,6 (1998). Observa-se, ainda, na Tabela 1 a seguir, que após a extinção do caráter produtivista da GED, nos anos de 2005 e 2006 ocorreu uma redução dessa relação de 11,4 em 2004, para 10,8 aluno por docente em 2006.

TABELA 1 - Evolução das Matrículas e Funções Docentes (em exercício e afastados) nas IFES de 1998 a 2006

ANO	MATRÍCULAS	%	DOCENTES	%	Mat. x Doc
1996	373.880	-	47.921	-	7,8
1997	395.833	5,87	52.217	8,96	7,6
1998	398.873	0,77	46.237	**-11,45**	8,6
1999	442.562	10,95	46.687	0,97	9,5
2000	482.750	9,08	50.165	7,45	11,0
2001	502.960	4,19	51.765	3,19	11,2
2002	531.634	5,70	51.020	**-1,44**	11,6
2003	567.101	6,67	52.106	2,13	11,9
2004	574.584	1,32	54.439	4,48	11,4
	579.587	0,87	56.565	3,91	10,9
2006	589.821	1,77	58.078	2,67	10,8
1996-2006 Δ %	**-**	**57,75**	**-**	**21,20 %**	**-**

Fonte: INEP- Censo da Educação Superior – 1998 a 2006.

Com a implementação dessa gratificação produtivista, a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, função básica da universidade garantida constitucionalmente ficou prejudicada, na medida em que o docente foi forçado (financeiramente) a concentrar suas atividades no ensino. Esse sistema de gratificação por desempenho, em vigor no período de 1998 a 2004, produziu efeitos nefastos no interior da

academia adequando, controlando e uniformizando o trabalho docente segundo a lógica da produtividade.

Como conseqüência, a GED introduziu no universo acadêmico um modelo racional de organização em que o professor perde o controle sobre o seu próprio processo de trabalho, na medida em que ocorre uma ingerência da administração do Estado sobre o mesmo, o que traz como conseqüência a perda da autonomia e a desqualificação, aliadas ao baixo assalariamento dessa categoria. Dessa forma, é possível afirmar que a GED contribuiu decisivamente para a intensificação da precarização do professor universitário, além de impor às universidades federais "uma organização acadêmica baseada em finalidades econômicas, impulsionando a lógica da reforma da educação superior que procura, dentre outros aspectos, diminuir o controle do trabalho docente sobre seu próprio processo de trabalho." (CATANI e OLIVEIRA, 1999, p.69)

Acrescenta-se ainda que, mesmo após a transformação da GED em gratificação fixa no ano de 2004 (após uma greve dos docentes das IFES), esse modelo de "avaliação" pela via de atribuição de pontos ao trabalho docente foi mantido nas IFES por meio de outros mecanismos adotados no interior dessas instituições, como o da concessão de bolsistas de iniciação científica para pesquisadores; a progressão funcional na carreira docente; dentre outros.

A pressão exercida para aumentar a quantidade de trabalho dentro da jornada de trabalho se concretiza também alicerçada na idéia de que os docentes deveriam ser "mais produtivos", correspondendo à "produção" a quantidade de "produtos" relacionados ao mercado (aulas, orientações, publicações, projetos, patentes, etc.) desenvolvidos pelo docente. Essa pressão pela "produtividade" docente vem sendo feita por meio de mecanismos de avaliação estabelecidos pela CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior) para credenciamento de cursos de pós-graduação "scrito sensu" e pelo CNPq (Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico) para o financiamento de pesquisas e concessão de bolsas de produtividade.

Ressalta-se ainda que, não havendo contrapartida na forma de concursos públicos para a contratação de docentes efetivos, o aumento dos contratos temporários tornou-se regra. Em alguns departamentos registrou-se casos em que mais da metade do corpo docente compunha-se de professores substitutos o que caracteriza a flexibilidade registrada nos regimes de trabalho. A Tabela 2 a seguir, apresenta os números de docentes efetivos e substitutos contratados no período de 2000 a 2006. Observa-se que a cada ano as IFES têm contratado um número significativo de professores temporários, muito superior ao número de docentes efetivos.

TABELA 2 - Contratação de Professores nas IFES – 2000 a 2006

ANO	EFETIVOS	SUBSTITUTOS
2000	601	5.205
2001	127	4.524
2002	6	472
2003	472	3.833
2004	2.287	6.038
2005	2.153	6.038
2006	**4.011**	**6.742**

Fonte: ANDES-SN

É importante destacar que a remuneração desses trabalhadores temporários é extremamente inferior a dos efetivos uma vez que não recebem a GED (que representa o maior valor da composição salarial dos docentes efetivos) além de não poderem exercer cargos de coordenação de pesquisas, chefias de departamentos, nem orientar bolsistas de iniciação científica, dentre outras atividades que integram a natureza da função docente nas Universidades federais.

Além do aumento na contratação de professores com regime de trabalho temporário, os denominados professores substitutos, cujos contratos variam de seis meses até dois anos, a flexibilização vem sendo

acentuada por meio do emprego da força de trabalho de alunos de pós-graduação nas IES públicas por meio da política de estágio de docência instituída pela CAPES aos bolsistas.

A precarização do trabalho docente nas IES públicas, no entanto, não reside apenas nos "novos" empregos e nas "novas" formas de contratação criadas. Ao lado da presença da "informalidade" no trabalho docente foram introduzidas muitas mudanças na rotina das atividades de ensino, pesquisa e extensão, desde o governo de Collor de Melo. Do ponto de vista do capital trata-se de aumentar o trabalho docente em extensão, intensidade e qualidade. É o que pode ser evidenciado na instituição da atual política de expansão adotada pelo Governo de Luiz Inácio Lula da Silva denominada de Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI.

Criado por meio do Decreto 6.096 de 24/04/07, o REUNI objetiva "criar condições para ampliação do acesso e permanência na educação superior, no nível superior" utilizando-se do "melhor aproveitamento da estrutura física e dos recursos humanos atualmente existentes" (art.1°). Para tanto, "incentiva" as IFES a firmarem contratos de gestão[3] por meio do estabelecimento de Termo de Compromisso, denominado de "Acordo de Metas", condicionando-as a receberem verbas públicas mediante o cumprimento de *metas*. Tal "acordo" segue a lógica gerencial da transformação da gestão pública na lógica empresarial/gerencial da administração por resultados, para cumprimento de *metas*, dentro de *prazos* estabelecidos, por meio de indicadores quantitativos, ou seja vincula o repasse de recursos orçamentários ao cumprimento de metas a serem cumpridas por etapas.

Com a pretensão de promover um aumento substancial no número de ingressantes no sistema público federal de ensino superior (com a ampliação de até 200% das matrículas em algumas universidades), esse Plano tem como metas principais, a elevação da taxa de conclusão dos alunos dos atuais 60% em média (segundo dados do Censo do INEP, em

[3] Os contratos de gestão são fundamentais para a implantação da Reforma do Estado preconizada por Bresser Pereira (1996).

2005) para 90% e no aumento da relação aluno/professor para 18 alunos para cada docente.

De acordo com o Censo da Educação Superior de 2006 (INEP) a razão aluno/professor era de 10,8 . É necessário considerar que nessa relação não está incluída as atividades despendidas pelos docentes com pesquisa, pós-graduação, coordenação e direção de cursos e unidades acadêmicas, orientação de alunos, extensão, atendimento nas clínicas, ambulatórios, participação em comissões de avaliação e outras. Ressalta-se, também que esses valores são muito próximos ao que se verifica "em países que têm organização acadêmica semelhante a do Brasil como os países nórdicos da Europa, Alemanha e o Japão" (ANDES, 2007, p. 24).

Por outro lado, a meta de 90% é deslocada da realidade educacional do mundo. Somente o Japão possui esse patamar (91%), mas num contexto educacional e econômico diverso do nosso. Ressalta-se que nos países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a taxa média de conclusão é de 70%. Outros países apresentam taxas muito inferiores tais como: Austrália (67%); Alemanha (73%) ; Áustria (65%); México (53%); Portugal (68%); Espanha (74%); Suécia (60%); Estados Unidos (54%)[4].

De acordo com dados oficiais divulgados no site do MEC, o governo pretende com a implantação do REUNI "dobrar o número de vagas em toda a rede pública federal e, até 2011 matricular 30% dos jovens de 18 a 24 anos na universidade, como prevê o Plano Nacional de Educação (PNE)"[5]. Tal expansão, no entanto, deve ser feita com acréscimo de, no máximo, 20% de recursos, condicionados a verbas orçamentárias do MEC. Ou seja, o governo pretende um acréscimo de cerca de 318 mil novos alunos dispondo para custeio dessas novas matrículas de 2,07 bilhões de reais até 2012, altamente insuficiente para o tamanho do projeto. Destaca-se que nem estes valores estão garantidos, pois dependem do cumprimento estrito das metas parciais acordadas e de *disponibilidade no orçamento anual do MEC* (parágrafo 3° do Art.3° e Art. 7° do Decreto n° 6.096/07) além do que a

[4] Dados da OCDE, Education at a Glance, 2005 *apud* ANDES-SN, 2007.
[5] Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=8646. Acesso em 10.05.2008.

maior parte dos recursos previstos (mais de 50%) será disponibilizada apenas nos dois últimos anos (2011 e 2012) da implementação do Plano (após o término do atual governo). Considerando, ainda, a política de contingenciamento de recursos adotada pelo governo a cada ano que, para fazer caixa para o superávit primário, só no início de 2008, já efetuou corte de 1,61 bilhões de reais no orçamento do MEC para 2008, dificilmente o governo cumprirá sua parte no "acordo de metas" firmado com as IFES.

Isso significará que a expansão do sistema se dará por meio da lógica produtivista com racionalidade de recursos e aumento da intensificação do trabalho docente uma vez que haverá aumento substancial de número de alunos nas salas de aula sem que haja estrutura física, recursos humanos e financeiros suficientes para atender, com qualidade, essa expansão, reafirmando a lógica da expansão por meio da precarização do trabalho docente.

Como estratégia para implementar essa política o governo baixou as Portarias Interministeriais número 22 e 224/07 (Brasil, MEC/MPOG, 2007) criando o Banco de professores-equivalentes que consiste num "instrumento de gestão administrativa de pessoal (Art.1°)". Na prática o banco de professores-equivalentes corresponde ao total de professores efetivos e substitutos em exercício na Universidade, expresso na "unidade professor-equivalente". Para calcular essa unidade o governo atribuiu um peso diferenciado a cada docente segundo seu regime de trabalho e salário. Assim, um docente em regime de Dedicação Exclusiva (DE) vale 1,55; o professor em regime de 40h vale 1,0 e o professor em regime de 20h vale 0,5 pontos.

Considerando a necessidade do cumprimento das metas de expansão definidas no Decreto e os limites orçamentários explicitados anteriormente, certamente que as universidades federais priorizarão a contratação de professores substitutos. Ou seja, com o discurso de conceder autonomia às IFES para contratar docentes, o governo as compele a priorizar a contratação de professores substitutos uma vez que esses desenvolvem suas atividades exclusivamente na sala de aula no ensino da graduação. Ou seja, para atender a demanda de crescimento e cumprir as

metas de expansão estabelecidas no "Acordo de Metas" que exigem o aumento do número de alunos e de cursos por meio do aumento da relação aluno/professor, a Universidade deverá optar por contratar três substitutos 20h que equivalem a mesma pontuação de um docente efetivo em regime de DE e poderiam atender em média até 9 disciplinas por semestre. É a lógica racionalizadora que adentra o universo acadêmico e institucionaliza a precarização do trabalho docente via contratação de professores para desenvolverem quase exclusivamente atividades de ensino.

Ë importante considerar, ainda, que no "Acordo de Metas", estabelecido entre o governo/MEC e as IFES e assinado no dia 13 de março de 2008, na presença do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, os reitores se comprometeram a cumprir metas estabelecidas na claúsula quarta, nas quais o aumento de cursos, vagas e matrículas varia de 60% a 200% enquanto o aumento na contratação de docentes varia de 15% a 30%. Fica evidente que a expansão do ensino superior nas IFES se dará mediante o aprofundamento do trabalho docente, como afirma Lima (2008, p. 75):

> Na aparência, o Programa REUNI fortalece a universidade pública, especialmente as universidades federais, viabilizando a ampliação do acesso à educação superior. Em sua essência, o REUNI cria as condições objetivas para a precarização do trabalho docente, tanto dos substitutos como dos professores em regime integral e dedicação exclusiva.

A precarização do trabalho docente se manifesta, ainda, pelo congelamento salarial imposto pelo governo, que desde 2006, não concede nenhum reajuste no salário, além de manter a política de gratificações na composição salarial que representa em média 75% da remuneração total dos docentes das IFES.

Para possibilitar que as IFES cumprem as metas estabelecidas sem precisarem contratar um número de docentes compatível com a expansão pretendida, o que implicaria em aumento de recursos, o governo baixou no dia 14 de maio de 2008 a Portaria No. 582 que regulamenta a concessão de

"Bolsas Reuni de Assistência ao Ensino" para alunos de pós-graduação "desenvolver atividades acadêmicas de graduação através de auxilio à docência" (art.1° §3°). Com isso, o governo dá seqüência à política de racionalizar recursos na contratação de pessoal docente qualificado. Essa medida se configura como mais uma forma de aprofundamento da precarização do trabalho docente pois, alunos de pós-graduação passarão a se constituírem numa nova categoria de docentes-alunos "flutuantes", uma vez que poderão atuar por tempo determinado (até 2 anos para mestrando e até 3 anos para doutorando), desqualificando tanto a formação profissional como o trabalho docente.

Considerações finais

Concluímos que a política de expansão do ensino superior público por meio da racionalização de recursos e intensificação/precarização do trabalho docente é parte da contra-reforma universitária posta em prática pelos governos de Fernando Henrique Cardoso e de Luiz Inácio Lula da Silva. Essa contra-reforma se fundamenta na instituição de um novo modelo de organização e gestão nas universidades públicas fundamentado no paradigma gerencialista de administração via contratos de gestão, com vistas a ajustar essas instituições à lógica produtivista de privatização e mercantilização de bens e serviços acadêmicos.

Esse processo tem promovido a expansão desse nível de ensino com a transformação da função social das universidades públicas mediante a quebra da indissociabilidade do ensino, pesquisa e extensão e, ao mesmo tempo, criado as condições objetivas para o aumento da precarização do trabalho docente tanto pela submissão a critérios de produtividade (GED), como pelas formas de contratação (Banco de Professor Equivalente) e aumento da relação aluno-professor na sala de aula (REUNI).

O estudo apontou que a política de expansão, adotada nos governos de FHC e Lula da Silva, fundamenta-se na lógica produtivista com racionalidade de recursos e aumento da intensificação do trabalho docente. Constatou-se que: a) a implantação da GED possibilitou o aumento de alunos matriculados nas IFES no governo de FHC via intensificação do trabalho docente; b) com a efetivação do REUNI haverá aumento

substancial de número de alunos nas salas de aula sem que haja estrutura física, recursos humanos e financeiros suficientes para atender, com qualidade, essa expansão; c) o aumento do contrato de professores substitutos e a criação da categoria docente-aluno bolsista REUNI nas IFES é outra marca da flexibilização e precarização do trabalho docente.

Em síntese, pode-se afirmar que a transformação das Instituições Federais de Ensino Superior em *organizações sociais* e os contratos de gestão via "*acordo de metas*" do REUNI traduzem a proposta do Plano Diretor da Reforma do Estado preconizada por Bresser Pereira. Trata-se, de fato, da implantação de um Estado economicista e empresarial-gerencialista onde a satisfação das demandas do mercado e de sua lógica da competição ocupam lugar de destaque. Como conseqüência dessa política de expansão via intensificação/precarização do trabalho docente, o conjunto de IFES será transformado em escolas de terceiro grau de caráter mercantil.

Referências Bibliográficas

ANDES/Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (2007). As novas faces da reforma universitária do governo Lula e os impactos do PDE para a educação superior. *Caderno ANDES* n° 25. Brasília: ANDES-SN, 2007.

BIRD/BANCO MUNDIAL. *La Ensanñanza Superior:* Las lecciones derivadas de la experiencia. (El Desarrollo en la práctica) Washington, D.C: BIRD/BANCO MUNDIAL, 1995.

BRASIL. MEC/INEP. *Censo da Educação Superior*. INEP, 1996 a 2006. Disponível em: http://www.inep.gov.br/superior/censosuperior/sinopse/. Acesso em 10.03.2008.

BRASIL. Ministério da Educação. *Portaria n. 582*, de 14 de maio de 2008. Institui critérios para concessão de bolsas de pós-graduação previstas no REUNI. Disponível em: http://www.editoramagister.com/integra.asp?id=5407&tipo=6. Acesso em 18.05.2008

BRASIL. Ministério da Educação e Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (2007). *Portarias Interministeriais n. 22 e 224*. Constitui em cada universidade federal um banco de professor-equivalente. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/professor_equivalente.pdf.

BRASIL. Presidência da República (1998). *Lei nº 9.678*, de 3 de julho de 1998. Institui a Gratificação de Estímulo à Docência no Magistério Superior. Disponível em:http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9678.htm. Acesso em 10.03.2005.

BRASIL. Presidência da República (2001). *Lei nº 10.172*, de 9 de janeiro de 2001. Institui o Plano Nacional de Educação. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm. acesso em 10.03.2008.

BRASIL. Presidência da República (2001). *Mensagem nº 9, de 09 de janeiro de 2001*. Institui vetos parciais a Lei nº 10.172 – Plano Nacional de Educação. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/Mensagem_Veto/2001/Mv0009-01.htm.

BRASIL. Presidência da República (2005). *Lei nº 11.096*, de 13 de janeiro de 2005, que instituiu o Programa Universidade para Todos – PROUNI. *Disponível em:* http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11096.htm.

BRASIL. Presidência da República (2007). *Decreto n. 6.096*, de 24 de abril de 2007. MEC. Lei nº. 9394 de 20/12/96. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm.

BRESSER PEREIRA, L, C; SPINK, P. (Orgs.) (1998). *Reforma do Estado e administração pública*. Rio de Janeiro: Ed. Da Fundação Getúlio Vargas.

CATANI, Afrânio; OLIVEIRA, João. A Gratificação de Estímulo à Docência (GED). In: DOURADO e CATANI (orgs.) *Universidade pública*. Campinas, SP: Autores Associados, 1999. (Coleção polêmicas de nosso tempo, v.70)

CHAUÍ, Marilena (2003). A Universidade pública sob nova perspectiva. *Revista Brasileira de Educação*. Campinas, n. 24, p. 5-15, set/out/nov/dez. 2003.

SILVA, Kátia (2008). REUNI e Banco de Professor Equivalente: novas ofensivas da contra-reforma da educação superior brasileira no governo Lula da Silva. *Universidade e Sociedade.* Brasília: ANDES-SN, ano XVII, n°41, p. 69-77, janeiro/2008.

SILVA, Maria Abadia (2002). *Intervenção e consentimento:* a política educacional do Banco Mundial. Campinas: Autores Associados; São Paulo: FAPESP, 2002.

SOARES, Laura Tavares R (2001). *Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina*. Petrópolis, RJ: Vozes.