



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE  
FACULDADE DE DIREITO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO E JUSTIÇA SOCIAL**

**BRUNA KUCHARSKI WAGNER**

**O REUNI COMO ELEMENTO CONSTITUTIVO DA DEMOCRATIZAÇÃO DO  
ENSINO SUPERIOR PÚBLICO NO BRASIL: ESTUDO DE CASO DA  
UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE (FURG), CAMPUS DE SANTA  
VITÓRIA DO PALMAR – RS**

**RIO GRANDE  
2020**

**BRUNA KUCHARSKI WAGNER**

**O REUNI COMO ELEMENTO CONSTITUTIVO DA DEMOCRATIZAÇÃO DO  
ENSINO SUPERIOR PÚBLICO NO BRASIL: ESTUDO DE CASO DA  
UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE (FURG), CAMPUS DE SANTA  
VITÓRIA DO PALMAR – RS**

**Dissertação apresentada ao Programa  
de Pós-Graduação em Direito e Justiça  
Social, como requisito parcial à  
obtenção do grau de Mestre em Direito.**

**Orientador: Prof. Dr. Daniel Lena  
Marchiori Neto**

**RIO GRANDE**

**2020**

**O REUNI COMO ELEMENTO CONSTITUTIVO DA DEMOCRATIZAÇÃO DO  
ENSINO SUPERIOR PÚBLICO NO BRASIL: ESTUDO DE CASO DA  
UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE (FURG), CAMPUS DE SANTA  
VITÓRIA DO PALMAR – RS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio Grande, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito.

Data da defesa: 09 de outubro de 2020.

---

**Prof. Dr. Daniel Lena Marchiori Neto, UFPel/FURG**

Doutor em Direito pela UFSC – Florianópolis, SC.

---

**Prof. Dr. Luciano Vaz Ferreira, FURG**

Doutor em Estudos Estratégicos Internacionais pela UFRGS – Porto Alegre, RS.

---

**Prof. Dr. Alexander Rodrigues de Castro, UniCesumar**

Doutor em Direito pela Universidade de Florença, Itália.

**RIO GRANDE**

**2020**

*Para a minha filha Isadora, que me ensinou o significado da vida e a melhor versão do amor.*

## **AGRADECIMENTOS**

Ao Prof. Dr. Daniel Lena Marchiori Neto (Dani), a quem devo muito desta caminhada. O Dani é uma das pessoas que mais admiro no mundo acadêmico, sabe ser humano no sentido mais profundo da palavra. Não mede esforços para ser um grande incentivador. Obrigada por esta pesquisa e principalmente pela amizade.

Aos colegas do Programa de Pós-graduação em Direito e Justiça Social (PPGD) da FURG, na figura da Viviane Loureiro da Cruz, minha colega e amiga que me deu a mão nesta etapa e em todas as outras que trilhamos juntas. Obrigada por dividirmos tantas lutas e vitórias.

Aos Professores do PPGD/FURG por todos ensinamentos e discussões.

Aos professores membros da Banca Examinadora, Prof. Dr. Luciano Vaz Ferreira e Prof. Dr. Alexander Rodrigues de Castro, por aceitarem constituir a avaliação deste trabalho e por todas as contribuições.

As servidoras da FURG Karina Martinatto e Nicole Feijó que me ajudaram muito no desenvolver desta pesquisa.

A minha filha Isadora por ser minha fonte de amor inesgotável, por dar significado e sentido aos meus dias. Ser mãe da Isa é minha vida.

Ao Fernando, por tantas reconstruções e reformulações do nosso amor e da nossa vida.

Aos meus pais e ao meu irmão, por serem sempre meu porto seguro em qualquer ocasião.

As minhas amigas, por serem fonte de energia boa. Em especial a Thaís que sempre foi apoio incondicional.

Aos amigos da Anhanguera Rio Grande, pessoas que lutam comigo no caminho da docência e fazem isso com brilho nos olhos e imensa vontade de continuar acreditando na educação mesmo em dias tão difíceis. Em especial ao Rodrigo, que se tornou um grande amigo e compartilha comigo tantos momentos nessa vida acadêmica e profissional.

Por fim, agradeço a vida, idas e vindas, vitórias e derrotas, alegrias e tristezas. Eu me vi batalhando muito por esta conquista (e ainda bem que tive um grande orientador ao meu lado). Foram semestres difíceis, uma filha pequena, reestruturação profissional, pandemia, enfim, muitos momentos que marcaram essa pesquisa e me fizeram mais forte para continuar acreditando no caminho da docência.

*“É bom olhar pra trás e admirar a vida que  
soubemos fazer [...]”*

## RESUMO

Há pelo menos duas visões políticas sobre a expansão do ensino superior vivenciada pelo Brasil nos últimos anos. De um lado, há o discurso da massificação e mercantilização do ensino superior, pautado na expansão meramente quantitativa e primordialmente desempenhada pela iniciativa privada. De outro, há a proposta contra-hegemônica da democratização do ensino superior, teorizada especialmente por Boaventura de Souza Santos. A *democratização* do ensino superior pode ser entendida em quatro sentidos, não excludentes: a ampliação ao acesso as universidades; ações afirmativas; permanência dos estudantes e; autonomia universitária. Esta dissertação tem como tema central avaliar o impacto duas visões no Programa de Apoio a Planos de Reestruturação das Universidade Federais (REUNI). O REUNI foi política pública de expansão da rede federal de ensino promovida pelos governos Lula e Dilma, contendo uma série de diretrizes e, especialmente, uma ênfase na interiorização do ensino público através da multicampia. Esta dissertação tem por objetivo avaliar o cumprimento de suas diretrizes e a experiência da multicampia através de estudo de caso na Universidade Federal do Rio Grande (FURG), campus de Santa Vitória do Palmar.

**Palavras-chave:** Massificação do Ensino Superior, Democratização do Ensino Superior, REUNI, Multicampia, FURG, Santa Vitória do Palmar.



## ABSTRACT

There are at least two political views on the expansion of higher education in Brazil. On the one hand, the massification and profitability of higher education is based on a merely quantitative expansion, primarily performed by private profit-making institutions. On the other hand, there is the counter-hegemonic proposal for the democratization of higher education, theorized especially by Boaventura de Souza Santos. To democratize higher education can be understood in four senses, not excluding: the expansion of access to universities; affirmative actions; student aid policies and university autonomy. This dissertation evaluates the impact of those visions in the Support Program for the Restructuring and Expansion of Federal Universities (REUNI). REUNI was a public policy of Lula and Dilma governments to support federal universities, containing a series of directives and an emphasis on multi-campus experience. This dissertation aims to evaluate the fulfillment of directives and the experience of multi-campus through a case study at the Federal University of Rio Grande (FURG), Santa Vitória do Palmar campus.

**Keywords:** Massification of higher education, Democratization of higher education, REUNI, Multi-campus, FURG, Santa Vitória do Palmar.

## LISTA DE SIGLAS

- AABB:** Associação Atlética Banco do Brasil
- ABE:** Associação Brasileira de Educação
- ABC:** Associação Brasileira de Ciências
- ANDIFES:** Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior
- BIRD:** Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
- CES/CNE:** Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação
- CEU:** Casa do Estudante Universitário
- COEPEA:** Conselho de Ensino, Pesquisa, Extensão e Administração
- CONSUN:** Conselho Universitário
- EAD:** Educação a Distância
- ENADE:** Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes
- ENC:** Exame Nacional de Cursos
- EPEC:** Programa de Bolsas de Ensino, Pesquisa, Extensão e Cultura
- EPEM:** Programa de Bolsas de Ensino, Pesquisa, Extensão, Cultura e Monitoria
- FADIR:** Faculdade de Direito
- FHC:** Fernando Henrique Cardoso
- FMI:** Fundo Monetário Internacional
- FURG:** Universidade Federal do Rio Grande
- IBGE:** Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- ICEAC:** Instituto de Ciências Econômicas, Administrativas e Contábeis
- ICHI:** Instituto de Ciências Humanas e Informação
- IFES:** Instituições Federais de Ensino Superior
- INEP:** Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
- LDB:** Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
- MEC:** Ministério da Educação
- PDE:** Plano de Desenvolvimento da Escola
- PET:** Programa de Educação Tutorial
- PNAES:** Programa Nacional de Assistência Estudantil
- PPGD:** Programa de Pós-graduação em Direito
- PROAAF:** Programa de Ações Afirmativas

**PROAI:** Programa de Ações Inclusivas

**PROUNI:** Programa Universidade para Todos

**REUNI:** Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais

**RS:** Rio Grande do Sul

**SISU:** Sistema de Seleção Unificada

**SVP:** Santa Vitória do Palmar

**TCU:** Tribunal de Contas da União

**UDF:** Universidade do Distrito Federal

**UFSM:** Universidade Federal do Rio Grande

**UMG:** Universidade de Minas Gerais

**UNB:** Universidade de Brasília

**UNESCO:** Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

**URJ:** Universidade do Rio de Janeiro

**USP:** Universidade de São Paulo

**SESU:** Secretaria de Educação Superior

**SINAES:** Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior

## LISTA DE FIGURAS

**Figura 1:** Matrículas em ensino superior federal

**Figura 2:** Área de abrangência da FURG

**Figura 3:** Mapa de localização do campus FURG/SVP

## LISTA DE TABELAS

**Tabela 1:** Universidades participantes do REUNI com *campi* fora da sede.

**Tabela 2:** Cursos de Graduação Presencial do campus de Santa Vitória do Palmar.

**Tabela 3:** Candidatos e Vagas nos Processos Seletivos.

**Tabela 4:** Discentes ingressantes em 2019.

**Tabela 5:** Matriculados por curso presencial.

**Tabela 6:** Diplomados por curso.

**Tabela 7:** Afastamento motivado pelo abandono do curso – Campus Santa Vitória do Palmar.

**Tabela 8:** Afastamento motivado pelo abandono do curso – Campus Carreiro Rio Grande/RS.

**Tabela 9:** Mobilidade Internacional – estudantes da FURG em mobilidade.

**Tabela 10:** Mobilidade Internacional – acordos internacionais assinados pela FURG (2018).

**Tabela 11:** Bolsistas PET.

## SUMÁRIO

<b>AGRADECIMENTOS</b> .....	<b>5</b>
<b>RESUMO</b> .....	<b>8</b>
<b>Abstract</b> .....	<b>9</b>
<b>LISTA DE FIGURAS</b> .....	<b>12</b>
<b>LISTA DE TABELAS</b> .....	<b>13</b>
<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>15</b>
<b>1 ACESSO AO ENSINO SUPERIOR: ENTRE A MASSIFICAÇÃO E A DEMOCRATIZAÇÃO</b> .....	<b>19</b>
1.1 <i>MASSIFICAÇÃO E MERCANTILIZAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR: ANÁLISE DO RELATÓRIO DO BANCO MUNDIAL</i> .....	20
1.2 <i>DEMOCRATIZAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR: UMA VIA ALTERNATIVA?</i>	
36	
<b>2 CAMINHOS PARA A COMPREENSÃO DO REUNI NAS UNIVERSIDADES BRASILEIRAS</b> .....	<b>48</b>
2.1 <i>A CONSTRUÇÃO DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS NO BRASIL</i> .....	49
2.2 <i>O PROGRAMA REUNI</i> .....	59
2.3 <i>REUNI E OS CAMPUS FORA DA SEDE</i> .....	71
<b>3 ESTUDO DE CASO: UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE (FURG), CAMPUS SANTA VITÓRIA DO PALMAR/RS</b> .....	<b>80</b>
3.1 <i>A IMPLEMENTAÇÃO DO CAMPUS FORA DA SEDE EM SANTA VITÓRIA DO PALMAR E AS AÇÕES DO REUNI</i> .....	80
3.2 <i>UM BALANÇO DOS CURSOS DE GRADUAÇÃO DO CAMPUS DE SANTA VITÓRIA DO PALMAR E AS DIRETRIZES DO REUNI</i> .....	88
<b>CONCLUSÃO</b> .....	<b>106</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>109</b>

## INTRODUÇÃO

A presente pesquisa foi desenvolvida no Programa de Pós-graduação em Direito e Justiça Social (PPGD) da Universidade Federal do Rio Grande (FURG) com o objetivo de analisar o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades federais (REUNI) como elemento constitutivo da *democratização* da educação superior federal no Brasil. O REUNI é uma política pública de expansão instituída por meio da formalização de diretrizes e do fenômeno da multicampia. Destaca-se a multicampia como uma resposta à necessidade de interiorização da educação superior no intuito de estabelecer a universidade como instrumento essencial para o desenvolvimento regional e a efetiva *democratização* do conhecimento em diferentes áreas de abrangência.

Ocorre que a expansão essencialmente quantitativa ocasionou consequências na estrutura educacional, transcendendo as universidades para demandas de *massificação* e *mercantilização* no ensino superior. Embora a *massificação* demande os elementos da *democratização*, a visão lucrativa desconecta-se das profundas desigualdades vivenciadas no processo, revelando um sistema que precisa ser fonte de reestruturação educacional. Trata-se de um tempo paradoxal em que, por um lado, é um período de grandes avanços e, por outro, um tempo de inquietantes regressões (SANTOS, 2002).

Nesse processo, a posição contra-hegemônica necessária se revela pela *democratização*, como meio garantidor de um modelo educacional capaz de ampliar o acesso ao ensino e ainda assim preocupar-se com a demanda qualitativa das universidades. A *democratização* vista enquanto instrumento de acesso ao ensino superior revela argumentos analíticos no REUNI e demanda a necessidade de desmistificar as diretrizes da expansão considerando as ações pensadas para reestruturação das universidades. É importante destacar, desde já, que a expressão *democratização* do ensino superior pode ser utilizada em pelo menos quatro sentidos correntes:

- A. ampliar o acesso ao ensino superior ao maior número de pessoas mediante expansão das vagas;
- B. estabelecer condições equânimes, mediante ações afirmativas, para a ocupação das vagas no ensino superior;
- C. criar condições socioeconômicas para permanência de estudantes no ensino superior;
- D. garantir a autonomia universitária seja efetivamente exercida pela vontade da comunidade acadêmica, através de um processo de decisão público, participativo e transparente.

Tais sentidos não são excludentes entre si, tendo sido objeto de intenso debate quando da expansão do ensino superior nos últimos trinta anos, não apenas no Brasil, mas também na América Latina. O papel do Estado tem sido decisivo para ampliação das vagas, tanto em instituições públicas como também particulares, boa parte delas receptoras de recursos públicos mediante renúncias fiscais ou criação de linhas de financiamento estudantil com juros subsidiados.

A expansão do ensino superior lançou desafios sobre os caminhos para uma efetiva *democratização*. Tendo em vista a escassez habitual de recursos, é corrente a narrativa sobre a ineficiência do Estado em manter instituições públicas comparativamente com a iniciativa privada. Este argumento soa ainda mais atrativo quando, observado estritamente o elemento econômico, observa-se o surgimento de grupos empresariais em um processo de *mercantilização* com crescente participação de fundos de investimento, domésticos e estrangeiros (TASQUETTO, 2014), ampliando agressivamente o quadro de vagas a baixo custo.

Esta dissertação de mestrado parte da premissa de que os quatro sentidos acima descritos são imprescindíveis e devem, necessariamente, dialogar entre si. Assim, um processo emancipatório para o ensino superior, que atente para a qualidade do ensino e seu papel na promoção da justiça social, deve incluir tanto a ampliação de vagas como também políticas de ações afirmativas, políticas de auxílio a estudantes de baixa-renda e também a valorização da autonomia universitária. Tais sentidos são os pilares que devem nortear uma efetiva *democratização* do ensino superior.



No mais, acerca da *mercantilização* parte-se do pressuposto que, mercantilizar um bem é fazê-lo funcionar como mercadoria, e a mercadoria é o conceito central do capitalismo e, representa tudo o que há de nefasto no capitalismo como o empobrecimento das relações humanas e da própria educação (DE OLIVEIRA, 2000).

O olhar exclusivo na ampliação das vagas, através da lógica de redução de custos por emissão de diploma, é um elemento que descaracteriza o elemento qualitativo do ensino superior. Ao invés de *democratizar* o ensino, essa visão o mercantiliza e a expansão das vagas se converte num grande processo de massificação. Assim, por todo esse processo vivenciado nas universidades federais brasileiras, a presente pesquisa se estrutura através de três capítulos de modo a revelar a busca pela *democratização* através da política pública do REUNI por meio do estudo de caso do campus da FURG de Santa Vitória do Palmar.

O primeiro capítulo dessa pesquisa, intitulado “O acesso ao ensino superior: entre a massificação e a democratização”, busca avaliar expansão do ensino superior a partir dos conceitos de *massificação e democratização*. Há uma tensão entre ambos, visto a existência de fatores econômicos no processo de expansão que subjulgam a educação de qualidade para uma estruturação quantitativa no ensino superior em detrimento da demanda qualitativa do ensino. Além disso, o capítulo visa a elucidar processos vivenciados através da política pública de expansão das universidades e, por conseguinte, as demandas desse crescimento do ensino superior atreladas à lógica mercantilizadora do relatório do Grupo Banco Mundial.

O segundo capítulo, “Caminhos para compreensão do REUNI nas universidades brasileiras”, apresenta a formação do ensino superior brasileiro e a implementação do programa governamental REUNI, identificando as diretrizes de dessa política pública e, especialmente, o fenômeno da multicampia. A complexidade decorre porque a exigência de metas quantitativas pode ser, ao mesmo tempo, um empecilho para a efetiva democratização do ensino superior público. Por isto, é necessário avaliar se a expansão estrutural não pode servir como um mecanismo para relativizar a responsabilidade do Estado, que é somente parcialmente cumprida com a expansão numérica. A multicampia é um processo importante de interiorização das universidades, com impacto no desenvolvimento regional. Mas não pode ser apenas, do ponto de da democratização, um avanço *apenas no acesso* ao ensino superior.

Desse modo, o último capítulo dedica-se a um estudo de caso da FURG do campus de Santa Vitória do Palmar. Concebido a partir do fenômeno da multicampia, é utilizado neste estudo com o objetivo de avaliar a efetiva realização das diretrizes, tomando com base dados extraídos de fontes oficiais da universidade. Assim, será possível identificar, neste caso, a efetividade (ou não) do alcance de tais objetivos.

Nesse contexto, a política governamental do REUNI perfaz um processo complexo de expansão das universidades. Por um lado, propicia um número maior de vagas e o acesso a uma população historicamente excluída, algo legítimo em termos de justiça e equidade sociais, alcançando demandas de uma *democratização*. Por outro lado, as diretrizes do programa e a enorme demanda de formalidades a que se submete a educação e o ensino superior revelam um vínculo econômico e um conseqüente processo de mercantilização e massificação do ensino.

O ensino superior é um campo de diversificadas influências e conseqüentes posicionamentos quanto aos limites dos direitos e da justiça social. Sendo assim, é difícil atribuir ao processo de expansão apenas questões quantitativas limitadas ao número de ofertas de vagas, evasão ou capacidade formativa. Muitos dos cumprimentos revelam necessidades meramente mercantilizadas e desvinculadas ao processo educacional. As diretrizes demonstram a necessidade de uma análise empírica capaz de demonstrar a capacidade de alcance da proposta governamental de expansão universitária em seu real alcance.

## 1 ACESSO AO ENSINO SUPERIOR: ENTRE A MASSIFICAÇÃO E A DEMOCRATIZAÇÃO

O acesso ao ensino superior no Brasil sofreu um intenso processo de transformação mediante a expansão da oferta de vagas. De certa forma, tanto o ensino público quanto o ensino privado lidaram com a *democratização* de forma restrita, em que o direito à educação passou a ser visto de forma meramente quantitativa. Nesse contexto, a partir da política de expansão educacional, este capítulo procura abordar a relação entre a *democratização* e a *massificação* do ensino superior partindo da análise do relatório do Grupo Banco Mundial. Desse modo, tem-se aqui o intuito de debater acerca do processo de crise na universidade brasileira revelada pela demanda econômica que coaduna com o crescimento de uma finalidade lucrativa ao ensino.

Assim, a aproximação das universidades às conceituações teóricas da *democratização* se faz essencial, uma vez que o objetivo é justamente trilhar tal caminho teórico para embasar a análise do REUNI como elemento constitutivo da transformação das universidades federais. O capítulo está dividido em duas partes. Primeiramente, serão analisados os conceitos de *massificação* e *mercantilização* do ensino superior tomando como ponto de partida uma análise crítica de um conhecido relatório do Banco Mundial. Os argumentos deste relatório serão confrontados com a literatura, revelando uma desconexão entre suas conclusões e as condições experimentadas pelas instituições de ensino. Na segunda seção, será apresentada uma proposta alternativa contra-hegemônica de *democratizar* a universidade, embasada nas contribuições do sociólogo português Boaventura de Souza Santos.

## 1.1 MASSIFICAÇÃO E MERCANTILIZAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR: ANÁLISE DO RELATÓRIO DO BANCO MUNDIAL

O direito à educação e o dever do Estado de promovê-la, previsto no art. 205 da Constituição Federal<sup>1</sup>, tornou-se fortemente relativizado na estrutura da lucratividade estabelecida na relação entre o Estado e o ensino superior. A crise de hegemonia<sup>2</sup> significou a crise dos pressupostos que sustentavam o modelo de ensino superior e a universidade passou a uma tentativa de massificar as instituições de ensino, estabelecendo uma hierarquia entre *universidades de elite* e *universidades de massa* (GROPPO, 2011). O acesso ao ensino superior passou a ser alvo constante do debate econômico e político, experimentando tensões e reformulações baseadas em um modelo de acumulação capitalista distinto da *democratização*.

O contexto estruturado no ensino superior, direcionado por um viés essencialmente econômico, tendeu à formação de uma universidade operacional que assumiu inúmeras modalidades de ensino superior com reformas educacionais que se concretizaram em todas as instituições de ensino no país (GROPPO, 2011). Em um processo de desmonte do Estado estabelecido pelo enfraquecimento da política de educação superior, que foi direcionada para o campo do empreendedorismo e da lucratividade do capital, é que devem ser compreendidos os termos *massificação* e *mercantilização* (LOPES; SASSAKI; VALLINA, 2018). Esse processo histórico estruturou um tempo paradoxal em que, por um lado, é um período de grandes avanços e, por outro, um tempo de inquietantes regressões (SANTOS, 2002).

A *democratização* é um contexto muito mais amplo, estabelecendo-se em uma tentativa de “democratizar a democracia” como uma reinvenção do cotidiano na perspectiva de estabelecer condições institucionais dentro dos padrões de relação com a sociedade. Assim, a *democratização* da universidade não consiste apenas no acesso das classes populares. Deve ser vista também como a perspectiva de

---

<sup>1</sup> A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (BRASIL, 1988).

<sup>2</sup> Hegemonia como *política*, no sentido de que é preciso encontrar o respaldo, de dois grupos distintos, os aliados e os opositores. (GRAMSCI, *apud* MOREIRA, 2017).

garantir um diálogo crítico e construtivo com amplos setores da sociedade, uma vez que, historicamente, o ensino universitário no Brasil foi sendo estruturado na ótica de atender as demandas colocadas pelas elites (ZITKOSKI; GENRO; CAREGNATO, 2015).

É importante destacar a existência de pelo menos quatro sentidos correntes para a ideia de *democratização*: (a) ampliação da oferta de vagas, (b) ações afirmativas como critério de justiça para a disputa pelas vagas, (c) condições socioeconômicas de permanência dos estudantes e (d) autonomia universitária. Ocorre que o processo vivenciado na transformação das universidades revela um processo de *massificação* que se distancia das vertentes da *democratização*. Dessa forma, há uma tensão e distanciamento entre as previsões constitucionais do direito à educação e a formalização de um processo essencialmente econômico-lucrativo.

O processo de *democratização* do acesso ao ensino superior depende da reestruturação do sistema educacional. Isso, sem dúvida, implica a abertura das universidades sem de fato uma contraprestação de um serviço educacional de qualidade e pensado na formação dos estudantes com embasamento para o futuro. A abertura do sistema com uma projeção essencialmente econômica perfaz a consequente *massificação* do ensino superior, uma vez que a *massificação* não equivale à *democratização*.

A *democratização* definida em uma concessão em massa de acesso ao ensino superior pode ser entendida de várias maneiras, uma vez que o acesso ao ensino superior considerado por diferentes classes sociais revela consequências distintas. Os estudantes são mais numerosos, mas possuem realidades e acesso ao sistema educacional de modos diferentes e, a simples iniciação da vida acadêmica não alcança a qualidade de ensino e a justiça social do ensino superior, trata-se de uma expansão refletida em mais desigualdade.

Embora a *massificação* contemple um dos elementos da *democratização* (no caso, a ampliação das vagas), o foco mercantil omite as profundas desigualdades do processo. O mero acesso ao ensino superior não tem equivalência com o o valor dessa formação na realidade de cada estudante, revelando um sistema apenas *aparentemente* democrático em que a formação não alcança finalidade como instrumento de utilidade no mercado de trabalho e nem mesmo na capacidade crítica, o que não condiz com uma efetiva *democratização* (DUBET, 2015).

Ainda, o processo de *mercantilização* refere-se a ideia de mercadoria e em um contexto de capitalismo percebe a educação enquanto reflexo econômico. Trata-se de um critério de definição de mercadoria em detrimento do ideal da ciência, do conhecimento como um fim em si mesmo e, num plano ainda mais concreto (DE OLIVEIRA, 2000).

Assim, o acesso ao ensino superior em massa cria um círculo vicioso em que os estudantes são vistos apenas como elementos quantitativos, pouco importante o aspecto qualitativo da formação intelectual e sua utilidade como veículo de inclusão no mercado de trabalho. Dessa forma, revela-se:

A massificação do ensino superior desempenhou, portanto, um papel democrático objetivo ao aumentar mecanicamente as possibilidades de se fazer estudos longos. As classes médias beneficiaram-se amplamente dessa massificação e uma parte das classes populares também aumentou suas possibilidades de ter acesso à universidade. Mesmo quando se tem prazer em salientar que os filhos de operários têm três vezes menos chances de entrar na universidade do que os filhos de executivos, o fato é que muitos deles entram atualmente, sendo que isso era praticamente impossível há uns cinquenta anos atrás. No fundo, ocorre com o ensino superior o mesmo que ocorre com todos os outros bens: a massificação tem um efeito democrático automático, quer se trate de geladeiras, de automóveis, de televisões ou de diplomas superiores (DUBET, 2015, p. 256).

A ampliação do acesso ao ensino superior estruturada pela *massificação*, diretamente relacionada com o aumento do número de alunos, bem como o surgimento de novas instituições de ensino superior, ratificam a desconexão entre economia e formação humana. Ademais, todo esse processo de expansão refletiu em inúmeros novos investimentos no setor educacional que favoreceram a *mercantilização* do ensino superior. Os desdobramentos do acesso ao ensino superior formalizaram estratégias de financeirização do segmento da educação que consolidou a formação de grupos especializados em vender educação para a classe trabalhadora (FRANCA, 2017).

Em um processo histórico, essa transformação do direito à educação em serviço comercial ocorreu a partir da década de 1970. Inserida em um contexto mundial de crise de acumulação capitalista, aprofundou-se na década de 1990 como parte do reordenamento das funções do Estado, inserida em um contexto de contrarreforma (PEREIRA, 2009). O que se estabeleceu foi a mercantilização da educação em vista a flexibilizar o ensino superior:

A década de 1990 e o início do século 21 registraram um franco processo de expansão e de mercantilização do ensino superior, validado e incentivado pelos governos, de Cardoso a Lula, pautados no pressuposto de que a educação é um “bem público”, sendo, portanto, um direito de instituições públicas e privadas oferecerem seus serviços educacionais à população. Cabe ao Estado a partilha dos recursos públicos: naturaliza-se a entrega de verbas públicas para o setor privado e, ao mesmo tempo, o financiamento privado para as IES públicas, numa explícita diluição de fronteiras entre o público e o privado (PEREIRA, 2009, p. 271).

Assim, a educação como atividade não exclusiva do Estado abriu precedentes para a desresponsabilização do Estado por meio da operacionalização de um verdadeiro processo de ressignificação dos conceitos de *público*, *privado* e *estatal*. O impulsionamento do setor privado, ao mesmo tempo, efetivou ações concretas no intuito de uma nova pedagogia da hegemonia que elucida a relação entre o discurso da inclusão social e os processos pedagógicos sob uma vertente econômica (PEREIRA, 2009).

Ocorre que o ensino superior no Brasil mudou e toda essa transformação não foi um processo de gestão estatal efetivo revelando constantes conflitos entre o setor público e o setor privado. Os representantes do setor público entenderam estar vivenciando o sucateamento do ensino e a privatização do segmento, por sua vez, as instituições particulares reclamaram um controle excessivo e despropositado que o governo exerceu sobre suas atividades de ensino (CASTRO, 2005).

A demanda educacional sempre foi caracterizada pelo acesso da elite. A transformação para um acesso em massa gerou um cenário não compatível com as condições de gestão estatal, tornando evidente que o governo não conseguiria arcar plenamente com a transição do ensino superior. A vertente é primordialmente econômica, embora o governo não tem competência para dar conta de políticas de incentivos condizentes com um ensino superior cada vez mais dinâmico e, muitas vezes, internacionalizado.

Nas palavras de Castro (2005): "Estado e mercado no ensino superior no Brasil revelam três grandes fracassos: a desigualdade social; assimetria de informação; cobertura incompleta e tendenciosa das funções do ensino superior" (CASTRO, 2005, p. 237). Dessa forma, os fracassos experimentados estão diretamente conectados com a realidade hoje estruturada nas instituições de ensino superior. Falar em desigualdade social é presenciar a realidade do acesso ao ensino superior na enorme diferença de classes sociais presentes na busca de formação.

Não se trata simplesmente de identificar diferentes alunos, com distintas possibilidades. O fato é que possibilitar uma cadeira para que possa buscar a formação não o faz ter tempo de estudos, apoio psicológico, apoio financeiro, estrutura adequada, muito menos estrutura financeira além da mensalidade proporcionada por financiamentos e apoio governamental. Ainda, a assimetria de informações perfaz uma diferença mercadológica na relação entre consumidor e prestador de serviços. Vem de um conceito economicamente definido, o que claramente dispersa as determinações constitucionais do direito à educação para definição do ensino superior como mera mercadoria:

A assimetria de informação é o nome que se dá para quando uma das partes possui mais informações acerca de um produto ou serviço do que a outra parte. Considerada uma falha de mercado, a assimetria de informação pode ocasionar desequilíbrios no mercado (REIS, 2019, n.p.).

Isso fica mais claro quando o ensino superior é dimensionado para a lucratividade, reduzindo a qualidade e sua inserção com o mercado de trabalho, apostando em cursos de menores investimento na formação e massificando a demanda profissional. Nesse contexto, o ensino superior estimula a formação de um empreendedorismo desconectado com a vertente educacional. Vislumbra tão somente um direcionamento efetivamente lucrativo, apostando em instalações em locais de baixa instrução, em faculdades sem estrutura e reputação na área (CASTRO, 2005).

A falta de verba para investimento nas universidades federais abriu portas para o cenário de expansão das universidades privadas com fins lucrativos, constituindo um perfil que se assemelham a uma indústria de serviços educacionais. O movimento de investimento e geração de lucros no ensino superior é o melhor resumo para o termo *mercantilização*. No Brasil, a expansão privada segue essas características. Taschetto (2014) revela que:

Nos países em vias de desenvolvimento, a liberalização econômica, a demanda crescente e a diminuição dos recursos públicos dedicados à educação superior pressionam o setor público, dando lugar a uma rápida expansão dos estabelecimentos privados.<sup>6</sup> No Brasil, particularmente a partir dos anos 1990, cresce o número de instituições com fins lucrativos, representando hoje mais de três quartos do setor educacional privado. O ingresso destas instituições na Bolsa de Valores, em 2007, envolve três grupos: Anhanguera Educacional S.A., Kroton Educacional S.A. e Estácio Participações S.A., que passaram a adquirir instituições menores. Em 2013, mais dois grupos nacionais realizaram uma oferta pública de ações: o Ser Educacional e o Anima Educação. Ao mesmo tempo, grupos educacionais



estrangeiros, em especial Laureate International Universities, Whitney University System e DeVry University, consolidaram e estenderam sua presença no país por meio da aquisição de novas instituições de ensino superior (TASQUETTO, 2014, p. 02).

A expansão do setor privado educacional, portanto, revelou diferentes tipos de demandas. Embora exista ensino superior privado de excelência, a lucratividade prevaleceu, fortificando o dualismo de *elite* e *massa* marcado por um expansionismo difundido pela busca econômica. O Brasil acabou absorvendo largamente a *massificação* do ensino superior:

Desde a década de 1990 o Brasil tem buscado o desenvolvimento de um sistema de educação superior de massa, já que a meta do Plano Nacional de Educação, de 2001, é de aumentar a oferta de ensino superior a pelo menos 30% dos jovens entre 18 e 24 anos. O índice médio de matrículas nessa faixa de idade no ensino superior estava em 8.6% em 1980; mudou para 9.3% em 1995; subiu para 15.1% em 2002, chegando a 21.8% em 2008. Dados do Censo da Educação Superior apontam o crescimento constante das instituições privadas de educação superior com fins lucrativos, com 3 milhões de matrículas presenciais no setor lucrativo em 2009, representando 77% do segmento privado (TASQUETTO, 2014, p. 48).

Como um fenômeno global, o processo de *massificação* caminhou no Brasil lado a lado com a *mercantilização* da prestação da educação superior. Enquanto a *massificação* trouxe mais estudantes para o sistema, independente do seu impacto sobre os padrões e valores acadêmicos, a expansão do setor privado converteu educação em mercadoria (TASQUETTO, 2014).

O Brasil constituiu um ensino superior privado em que os grandes grupos educacionais operam apenas pela lucratividade, limitando-se a padrões de qualidade relativos tão somente à avaliação mínima exigida pelo Ministério da Educação e aceito pela sociedade de modo a alcançar a captação de novos alunos. O setor privado essencialmente lucrativo é a concretização do modelo de ensino de *massificação*. A prática da *mercantilização* reflete, por exemplo, o baixo valor das mensalidades e a localização estratégica de suas unidades, em que boa parte dos próprios professores reconhece o modelo como produto criado e desenvolvido pelas instituições dentro de uma esfera mercadológica (TASQUETTO, 2014).

Esta política de expansão tenta encobrir seus reais objetivos com tendências efetivamente verdadeiras de uma universalização, assim definidas:

Surgindo da transição de um estágio da educação superior como privilégio em direção à sua universalização, está a massificação da oferta de vagas, com tendências predominantemente liberais que, em linhas gerais, parte dos pressupostos, usualmente verdadeiros, de que:

1. há uma imensa demanda populacional a ser atendida;
2. essa demanda vê a consecução de um curso superior como porta de acesso para melhores condições de vida;
3. o Estado se vê como incapaz de, pelo menos em um primeiro momento, suprir tal demanda de forma universal, ou não considera esta uma política viável se abordada por um prisma puramente econômico;
4. existem pressões internas e externas que, se por um lado exigem maior capacitação da população como forma de elevar o contingente de mão de obra disponível para o processo produtivo de bens e serviços, por outro tendem a precarizar esse mesmo contingente (PINA, 2018, p. 41).

Embora a expansão do setor privado reflita em número de estudantes e, inegavelmente, consiga atingir pessoas que nunca tiveram a oportunidade de buscar o ensino superior, o papel social aparentemente cumprido é envolto de lucratividade e embasado pela desigualdade do sistema educacional. Assim, revela-se que:

[...] à primeira vista, o setor privado no Brasil parece ter contribuído para com a equidade trazendo um rápido aumento no número de vagas nas universidades. É improvável que o setor público pudesse ter-se expandido na proporção que o setor privado o fez, mesmo se os recursos estatais não tivessem sido cortados. A existência de universidades particulares, com seus exames de admissão menos competitivos, horários flexíveis e, em alguns casos, localizadas em áreas fora dos centros metropolitanos, tornou possível que muitos brasileiros, que não poderiam fazê-lo de outro modo, obtivessem um diploma universitário. As universidades particulares estão, portanto, exercendo um papel na sociedade brasileira e claramente há uma forte demanda por elas por parte dos 'consumidores'. Entretanto, argumentaremos que o crescimento deste setor não tem de fato contribuído para a equidade no sistema educacional, particularmente a longo prazo (TASQUETTO, 2014, p. 54).

Dessa forma, há quem imagine que as universidades mercantis possibilitaram a *democratização* do ensino superior, mas essa realidade é totalmente adversa. As mudanças insinuam uma universidade a serviço do padrão mercantil de produção do conhecimento (LOPES; SASSAKI; VALINNA, 2018). O incentivo do sistema educacional para o desenvolvimento do setor privado só aumentou o distanciamento entre a elite nacional e as camadas inferiores da sociedade. A expansão da educação superior incentivada pelo Estado brasileiro é pautada na exclusão e opressão social. Nas palavras de Pina (2018):

Verifica-se, assim, que candidatos com melhores condições financeiras e níveis socioculturais mais elevados tendem a concentrar-se nas IESs públicas e privadas mais sofisticadas (percebidas como superiores), ao passo que alunos das camadas menos favorecidas são, conseqüentemente, empurrados para IESs particulares com atuação mais mercantil. Eis que a

reprodução de classes se configura no seio da educação superior, de forma que esta pode ser entendida como opressora (PINA, 2018, p. 47).

O processo de mercantilização, e sua conseqüente massificação, resultou na desconstrução da educação brasileira como um direito social. Teve sua estruturação baseada no tipo de universidade adequada à atual etapa de acumulação do capital, através de um processo de empresariamento da educação superior:

A mercantilização da educação trouxe muitos entraves para a educação brasileira, uma vez que ela se transformou em organização social, abandonando a pesquisa e a extensão universitária para se dedicar ao ensino em um mercado competitivo, assim como subordinou a formação e a produção acadêmica às condições e exigências do mercado financeiro, ou seja, a educação transformou-se em grande capital (LOPES; SASSAKI; VALINNA; 2018, p. 34).

Com tal viés, a potencialidade de uma educação superior com foco no desenvolvimento social foi transformada em ferramenta de acesso em massa desconectada do instrumento social indutor de melhores possibilidades de subsistência. Essa transformação em lucratividade demandou novos interesses ao setor educacional, tais como Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD). A educação superior brasileira passou a ser vista como o motor das etapas do crescimento econômico e do atendimento aos planos de desenvolvimento social (PINA, 2018).

Nessa análise, a educação como mercadoria, seja pública, privada ou privatizada de uma organização de mercados, tornou-se foco e constituiu a análise das diretrizes centrais das políticas para o setor. É neste contexto que emerge o relatório promovido pelo Grupo Banco Mundial para a educação superior dos países periféricos nos anos 1990 e na primeira década do novo século (LIMA, 2011).

Cabe ressaltar que, dentro desse momento historicamente identificado, a autonomia universitária estava sendo colocado em discussão. Rotineiramente, e com um viés essencialmente burocrático, é o Estado brasileiro que planeja, define políticas e as executa, legisla, regulamenta, financia e subvenciona o ensino e a pesquisa, supervisiona cursos e instituições, interfere na organização do ensino superior de modo geral. Por isso, é muito difícil para uma universidade, pública ou privada, exercer a sua autonomia no sistema educacional brasileiro em virtude da intervenção e do controle estatal na educação superior (RANIERI, 2005).

Autonomia universitária não se confunde com soberania. Obviamente, não exclui formas de controle por parte do poder público (RANIERI, 2005). Nesse viés, importante desmistificar os termos da Constituição Federal de 1988 acerca do tema:

Art. 207. As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.  
§ 1º É facultado às universidades admitir professores, técnicos e cientistas estrangeiros, na forma da lei.  
§ 2º O disposto neste artigo aplica-se às instituições de pesquisa científica e tecnológica (BRASIL, 1988).

Desde a promulgação da Constituição, vem sendo discutido o alcance do artigo 207. Os inúmeros ciclos de produção e alteração da legislação incidente sobre a autonomia universitária tendem a ocasionar diversas interpretações desta autonomia no Judiciário (RANIERI, 2005). O limite entre a autonomia universitária e a defesa de interesses internos e externos à universidade é tênue, sendo que essa autonomia está sendo controlada pelas forças do Estado. Desse modo, sintetiza Trindade (2000):

É necessário compreender as diferentes dinâmicas universitárias e políticas governamentais para buscar novos caminhos. Esta é uma tarefa urgente e uma exigência acadêmica e política intransferível. Assim como o governo tem a responsabilidade de definir políticas educacionais para o sistema público de educação superior, seus dirigentes e a comunidade universitária têm o dever de debater amplamente a questão e bem avaliar as implicações de tais políticas, como propor alternativas que tornem possível a reforma necessária para garantir o futuro da universidade (TRINDADE, 2000, p. 102).

Assim, é evidente a reestruturação do contexto social marcado por uma crescente e constante desordem pública radical. Vê-se uma perda de autoridade das instituições, sustentada pela incapacidade das leis democráticas e do Estado de Direito de promover a ordem, fundamentados em critérios moralistas que contemplam um conteúdo de distribuição não igualitária de direitos. A força impositiva do Estado se desfez de qualquer autonomia das estruturas públicas e garantiu decisões desvinculadas do caráter constitucional (FAGANELLO, 2015).

A autonomia das universidades busca estabelecer um espaço que vivencie uma excelência no desempenho institucional desprendido de amarras políticas e pessoais, por meio de um arranjo que busque protegê-las das trocas de governos. As mudanças significativas na organização e compreensão do papel do ensino superior, pautado na *mercantilização*, também impactam diretamente na perspectiva

da autonomia universitária, uma vez que o ensino privado, organizado por grupos educacionais, não contempla formas de gestão democrática.

A organização do ensino superior estruturada com viés mercadológico demanda novas formas de regulação e gestão de instituições estatais. O Grupo Banco Mundial adiantou tal perspectiva ao revelar a necessidade de atendimento de prescrições educacionais para gestão e avaliação do ensino superior. Nesse sentido:

As políticas públicas, bem como as leis que as precedem são elaboradas num campo conflituoso, de disputas e embates sociais que se efetivam entre grupos sociais com interesses antagônicos e que, portanto, a elaboração dessas políticas são sínteses desses embates sociais que trazem consigo, em maior ou em menor grau, os anseios e os interesses de uma classe, que nem sempre é o da maioria. Desta forma podemos afirmar que as políticas encaminhadas no Ensino Superior em relação à gestão democrática estão concatenadas com as orientações do Banco Mundial. Assim, é possível afirmar que as políticas educacionais assumidas e implementadas no Ensino Superior estão pautadas no paradigma da autonomia e da descentralização e, consolidam a prática da privatização do Ensino Superior e da meritocracia, em detrimento da construção do conhecimento científico (MIRANDA; PASQUINI, 2012).

Nesse contexto, cabe analisar as políticas promovidas pelo Banco Mundial para a educação superior. É de especial importância destacar as características centrais destas políticas que foram implementadas no Brasil pelo Governo Lula através do empresariamento da educação superior e como foi constituído o relatório do Grupo Banco Mundial (LIMA, 2011). Intitulado *Um Ajuste Justo: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil*, o relatório trata, dentre outros, do financiamento da Educação Brasileira. No capítulo *Gastar mais ou melhor? Eficiência e Equidade da Educação Pública*, apresenta os seguintes termos:

O governo federal solicitou ao Banco Mundial a elaboração deste relatório, com o objetivo de realizar uma análise aprofundada dos gastos do governo, identificar alternativas para reduzir o déficit fiscal a um nível sustentável e, ao mesmo tempo, consolidar os ganhos sociais alcançados nas décadas anteriores (GRUPO BANCO MUNDIAL, 2017, p.01).

Ocorre que “as análises realizadas pelo Banco Mundial possuem cunho absolutamente economicistas e não consideram, em nenhum momento, a complexidade da sociedade brasileira, que possui uma das maiores desigualdades do mundo” (AMARAL, 2017, p. 01). Além disso,

O Banco Mundial defende o estabelecimento de um sistema estratificado em termos de criação, acesso e disseminação do conhecimento. Países e indivíduos com renda superior deveriam produzir e ter acesso a conhecimento de alta qualidade, enquanto que os de baixa renda deveriam assimilar a produção. Essa é a divisão social e econômica do saber proposta pelo Banco: os de baixa renda tem que se especializar na “capacidade de aceder e assimilar o conhecimento novo”. Além disto, o documento “conjunto” nega os pontos fundamentais das políticas propostas pela UNESCO em matéria de educação superior, construídas coletivamente de 1992 a 1998, e representa, de fato, uma operação política para enfrentar e diluir a mobilização de forças não-alinhadas com a filosofia do Banco (TRINDADE, 2000).

Em uma primeira análise no subtítulo direcionado ao ensino superior, o relatório do Grupo do Banco Mundial defende a perspectiva de que a grande maioria de brasileiros matriculados no ensino superior estudam em universidades privadas. Corrobora tal análise a partir da afirmação de que uma pequena minoria de estudantes que frequentam universidades públicas no Brasil tende a ser de famílias mais ricas que passaram por escolas primárias e secundárias privadas (GRUPO BANCO MUNDIAL, 2017).

Entretanto, esse fato é fortemente contestado por meio da atuação da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes) através da ***V Pesquisa Nacional de Perfil Socioeconômico e Cultural dos (as) Graduandos (as) das IFES – 2018***. Trata-se de um documento sobre estudantes de graduação das universidades federais brasileiras. O levantamento reúne, além de dados do perfil social (cor ou raça, sexo, idade, estado civil, nacionalidade, escolaridade de pais e mães) e econômico (renda, trabalho, bens e moradia), indicadores educacionais e acadêmicos anteriores e posteriores ao ingresso dos estudantes nas universidades.

Nessa análise, revelou-se que o percentual de estudantes inseridos na faixa de renda mensal familiar per capita até 1,5 salários mínimos é de 66,2% do total de estudantes da graduação, chegando a 70,2% em 2018 (ANDIFES, 2014). Isto, conseqüentemente, rechaça os argumentos do relatório do Grupo do Banco Mundial.

Em um segundo momento, o relatório do Grupo do Banco Mundial revela que, em média, um estudante em universidades públicas no Brasil custa de duas a três vezes mais que estudantes em universidades privadas (GRUPO BANCO MUNDIAL, 2017, p, 131). O custo-aluno, sem dúvida, é um dado significativo quando

se pretende explicar a destinação orçamentária, mas é necessário analisá-lo em conjunto com outras variáveis. Dessa forma, revela-se que:

A Constituição Federal (1988), em seu artigo 212, estabelece que a União aplicará anualmente nunca menos de dezoito por cento (18%), no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, para a manutenção e o desenvolvimento do Ensino Superior. Em meados de 2000, o governo federal lançou o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI); dentre outros aspectos, o programa aumentou o repasse às universidades e o número de vagas nas instituições de ensino superior (SANTOS; PEREIRA, 2019, p. 01)

O custo-aluno é apurado pela divisão dos custos de ensino, pesquisa e extensão e pelo número de alunos equivalente da graduação e pós-graduação compõe o rol de indicadores. O próprio Tribunal de Contas da União (TCU) manifestou, na Decisão Plenária nº 408/2002, que a fórmula utilizada para o cálculo de apuração não considera as particularidades das instituições de ensino, dificultando, assim, comparações com as demais instituições de ensino superior. Uma instituição de ensino que investe pesadamente em pesquisa tem, dentro deste cálculo, um custo-aluno significativamente mais elevado que uma instituição que concentra seus investimentos apenas no ensino. Utilizar o custo-aluno como métrica para comparar a *eficiência* das instituições é, na prática, uma maneira de desvalorizar a pesquisa e a extensão, em completo desacordo com os preceitos constitucionais.

Em um terceiro tópico, o relatório afirma que, ao mesmo passo que estudantes de universidades públicas tendem a apresentar melhor desempenho em exames padronizados, o valor adicionado das universidades privadas parece ser semelhante. A pontuação média do ENADE<sup>3</sup> para universidades públicas é maior do que para as privadas. No entanto, estudantes que entram nas universidades públicas tendem a já terem atingido um maior nível de aprendizado antes mesmo de iniciar os estudos (GRUPO BANCO MUNDIAL, 2017, p, 132).

Ocorre que o conceito ENADE é o resultado obtido pelas instituições de ensino no exame realizado pelos alunos. Esse indicador não leva em consideração outros fatores, como tipo de instituição ou características dos alunos que realizaram a prova. As entidades públicas apresentam melhores resultados no ENADE quando

---

<sup>3</sup> O ENADE avalia o rendimento dos concluintes dos cursos de graduação em relação aos conteúdos programáticos e às habilidades e competências adquiridas em sua formação: componente específico e componente geral, respectivamente (GRUPO BANCO MUNDIAL, 2017, p, 132).

comparadas com as entidades privadas, mas a dificuldade de ingresso nas instituições públicas tende a selecionar melhor os alunos, não é analisada entre as entidades privadas e as públicas. Como o ENADE possui caráter regulatório, importaria medidas para melhor avaliação dos resultados (LEMOS; MIRANDA, 2015). No entanto, o fato de os melhores estudantes preferirem ingressar nas universidades públicas é fator devido ao prestígio e papel que estas desempenham na sociedade brasileira.

O quarto item afirma que as universidades privadas brasileiras tendem a ser mais eficientes do que as públicas. Isto é, seria possível obter o mesmo desempenho com cerca de 20% a menos de recursos (GRUPO BANCO MUNDIAL, 2017, p, 134). Esses fatos são bastante duvidosos:

As universidades federais são autarquias regidas pela legislação federal vigente, por seu estatuto, pelo regimento geral e pelas resoluções e normas emanadas dos conselhos Universitários e de Ensino, Pesquisa e Extensão; além disso, apresentam autonomia financeira e administrativa, o que lhes permite captar recursos próprios como forma de complementação de verbas, tendo seu orçamento baseado no modelo de alocação de recursos orçamentários definido pela Secretaria de Educação Superior (SESu) do MEC, em parceria com a ANDIFES (Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior) (SANTOS; PEREIRA, 2019, p. 03).

Além disso, as instituições privadas têm adotado uma visão puramente economicista e instrumental do processo educativo. A relação discente e docente não busca a valorização do ensino e sim a economicidade criada a partir dessa relação. As universidades federais, historicamente elitizadas, ainda não se desfizeram por completo de tal caracterização. Isso implica um meio de angariar constantes investimentos para uma expansão, sem de fato revelar a qualidade desse crescimento e a valorização da verba pública envolvida.

O quinto tópico revela que os gastos com o ensino superior são muito regressivos. O ensino superior público recebe a maior parte do financiamento por aluno e, embora as matrículas no ensino superior venham subindo rapidamente no Brasil, o acesso a esse nível de ensino permanece altamente injusto (GRUPO BANCO MUNDIAL, 2017, p, 136).

Ocorre que o fato de receber a maior parte do financiamento por aluno é uma consequência inevitável da natureza desse investimento. O custo universitário sempre será mais oneroso que o ensino básico, em qualquer país do mundo, porque os gastos universitários não abrangem apenas ensino: há que se computar o custo



da extensão e, principalmente, da pesquisa. No caso brasileiro, a universidade tem ainda um papel importante para a realização de serviços públicos (caso dos hospitais, assessoria jurídica, prestação de serviços odontológicos, cursos de capacitação, etc) e preservação do patrimônio histórico. A universidade pública cumpre um papel muito além do mero ensino.

A sexta análise revela que os retornos do ensino superior são altos no Brasil, o que justificaria deixar que os estudantes paguem pela própria educação. Assim, estudantes de famílias mais ricas têm acesso a ensino superior gratuito, o que aumentará sua renda futura. Portanto, o ensino superior gratuito pode estar perpetuando a desigualdade no país (GRUPO BANCO MUNDIAL, 2017, p, 136).

É imperativo que se enfrente o debate em torno do público versus privado, com clareza e determinação. Acontece que a privatização do ensino superior não se faz em um cenário de solução das desigualdades experimentadas nas universidades. A cobrança de mensalidades é uma forma de acentuar as diferenças de classe.

O financiamento da educação superior não pode ser visto como *gasto*, mas sim como investimento da sociedade para a sociedade. A efetividade de cobrança no ensino superior alcançaria um potencial arrecadatório ínfimo frente às inúmeras frustrações que proporcionaria. O fato foi, inclusive, fortemente debatido pelo controverso ex-ministro da Educação do Brasil Abraham Weintraub<sup>4</sup> que, mesmo sendo um colecionador de críticas a educação superior pública, afirmou ser contra a cobrança de mensalidade de universidade pública. Nesse sentido, argumentou: “quantos alunos de fato têm famílias que ganham mais de cinco salários mínimos por mês? Esse universo é inferior a 10% dos alunos” (JORNAL ZERO HORA, 2019).

Nesse contexto, lembra-se que mesmo com a expansão no número de vagas e a busca pela inclusão de classes, o corpo discente não é significativamente mais rico do que a população brasileira em geral. Uma parcela considerável depende de políticas de assistência estudantil. Desse modo, a cobrança de mensalidades não teria nenhum impacto no financiamento da educação superior a ponto de justificar uma economia revalente de recursos. Além disso, há boas razões para prever que o resultado dessa cobrança acentuaria ainda mais a desigualdade no acesso de diferentes classes sociais ao ensino superior.

---

<sup>4</sup> Foi ministro da Educação nos anos 2019 e 2020.

Há diversos outros pontos negativos. Primeiro, reduziria a mobilidade estudantil, especialmente entre alunos de classe média, cujas famílias teriam dificuldade de manter seus filhos em outras cidades acumulando o pagamento de mensalidades. As universidades também funcionam como um elemento de integração nacional; neste sentido, haveria salas de aula com menos estudantes oriundos de outras localidades, fazendo com que se perca uma das grandes características das universidades federais, conquistada através do REUNI e do ENEM, qual seja, a diversidade do corpo discente. A pesquisa científica sofreria grande impacto, bem como a confiança na qualidade do ensino público. Ademais, o contexto da universidade pública e o ensino gratuito reforça a ideia de pertencimento a um espaço público (CHAVES, 2010).

A mobilidade estudantil é claramente concentrada entre os alunos mais ricos – por exemplo, as faixas de alunos participantes de programas de mobilidade internacional com renda familiar até 3 salários-mínimo variam entre 1 e 2,4%, intervalo que chega de 3 a 8% dos alunos com renda familiar acima de 3 salários-mínimo. Além disso, as pesquisas científicas demandam tempo e investimentos e a aplicabilidade da pesquisa científica sem recursos públicos é realidade inexistente para a população universitária. Os impactos desse processo relativizam a formação de um ensino superior de qualidade e a cobrança não seria a efetividade de uma *democratização* (LENK; PEREIRA, 2016).

Num cenário de mudanças significativas e emergências no que se refere à gestão dos recursos destinados às universidades, Amaral (2017) considera perigoso conferir credibilidade a um documento que faz inferências, afirmações e apresenta uma realidade educacional totalmente desconexa da realidade territorial do país em análise (AMARAL, 2017, p. 27). Não é à toa que ensino à distância se insere como uma das estratégias do Grupo Banco Mundial para a diversificação das instituições de ensino superior e na eficácia para alcance de grupos desfavorecidos na relação ensino superior e custos de acesso ao sistema educacional.

Os programas de educação à distância (EAD) são geralmente muito menos custosos que os programas universitários atuais, devido ao maior número de estudantes por professor (GRUPO BANCO MUNDIAL, 2017). Por isso, a metodologia EAD é uma das principais estratégias de empresariamento da educação superior dando forte base para a *mercantilização*.

A EAD configura-se como uma via extremamente lucrativa para a expansão do ensino superior brasileiro, sendo maliciosamente utilizado como instrumento para aumentar as estatísticas educacionais e conseqüente desqualificação do ensino. O acesso ao EAD no Brasil ocorre majoritariamente por meio de matrículas no setor privado, mercantil, em cursos rápidos (tecnólogos) e de baixo custo/alta lucratividade. O tripé ensino, pesquisa e extensão é esquecido frente à estruturação de um corpo docente remunerado como horista e necessitando de outras atividades profissionais para sobreviver (PEREIRA, 2017).

A ideia de *desmercantilizar* supõe a emergência de buscar, através de articulação entre acadêmicos e sociedade, a efetivação de controle público de bens e serviços que possibilitam o bem-estar em um papel estratégico na constituição do humano. *Desmercantilizar* significa sustar a ilimitada irradiação da economia de mercado, possibilitando que os bens públicos, como a educação, sejam apropriados pela humanidade, em seu conjunto (ZITKOSKI; GENRO; CAREGNATO, 2015).

Nas orientações do Banco Mundial, há um intenso processo de *mercantilização* da educação superior que perpassa todo o documento. Esse setor é direcionado como um serviço e não como um direito, estruturando o ensino de modo que atenda o interesse do mercado (QUEIROZ, 2012). O processo de mutação do espaço nas universidades diante das *recomendações* do Banco Mundial perfaz a estruturação de políticas educacionais subordinadas essencialmente ao ajuste econômico e de reforma do Estado (TRINDADE, 2000). As raízes e características desse processo de transformação um tanto quanto banalizado condicionam a sociedade a um movimento de defesa.

Ocorre que, apesar de importante, não é um processo único. Há um processo transfronteiriço entre movimentos, lutas e organizações, que se mobiliza para atuar contra a exclusão social, a precarização do trabalho, o declínio das políticas pública e a proteção os direitos humanos, do emprego e da educação (SANTOS, 2004). O movimento de lutas e organizações que se mobiliza para lutar contra o declínio das políticas públicas reivindica um movimento contra-hegemônico de *democratização*.

## 1.2 DEMOCRATIZAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR: UMA VIA ALTERNATIVA?

O Brasil é um país cujo sistema educacional está em contínua construção, tanto na educação básica como na superior, sendo esta ainda delineada em um perfil de seletividade, favorecendo as camadas de maior poder aquisitivo. A estrutura educacional é elitista no sentido de que apenas um seleto grupo tem acesso a um ensino de qualidade. Em contrapartida, a política de acesso de vagas no atendimento dos menos favorecidos concretiza um modelo de ensino profundamente precarizado. As políticas de ampliação de vagas revelam uma tentativa de *democratização* do ensino superior, independente das frustrações geradas.

Neste sentido, as iniciativas do Estado são respostas à forte pressão da sociedade e da economia por maior demanda de qualificação e, por decorrência, ao acesso à universidade. Entretanto, a educação superior, historicamente destinada para poucos, não consegue atender esta demanda. Se a educação, de modo geral, possui caráter elitista, no caso específico da educação superior, a elitização se faz ainda mais marcante (FAVATO; RUIZ, 2018).

Em um processo histórico, as universidades justificam sua existência enquanto instituição através da valorização da investigação científica e da produção de conhecimento. O conhecimento científico é capaz de melhorar a estrutura social devendo transpassar os muros da universidade para auxiliar no controle social e econômico por meio da educação (RODRIGUES, 2001). Ocorre que as universidades não são isoladas das transformações (*sociais, políticas e econômicas*) em uma perspectiva global. Assim, as demandas no sistema educacional revelam uma continuidade e uma busca incansável por mudanças que efetivem a *democratização* da educação enquanto direito social constitucionalmente previsto.

Os elementos da *democratização* da educação perfazem perspectivas históricas e teóricas que permitem visualizar experiências emergentes em prol dessas transformações. Tomando aspectos teorizados por Boaventura de Sousa Santos, é possível vislumbrar caminhos para novas práticas numa demanda emancipatória (ZITKOSKI; GENRO; CAREGNATO, 2015). Reivindica-se a constituição de um pensamento democrático a ser vivenciado na universidade a partir da análise dos acontecimentos que, nos últimos dez anos, agravaram a crise social e política que assombra as instituições de ensino.

Boaventura de Sousa Santos busca oferecer condições para formação de um pensamento crítico, capaz de se contrapor às correntes hegemônicas. Através de uma análise contra-hegemônica, mostra as dificuldades para uma reconstrução, mas aponta condições para sua efetivação. Na busca pela *democratização*, reconhece a indeterminação do processo democrático e renova com a proposta pautada no exercício do Estado articulador das lutas democráticas por novos desenhos institucionais. Assim, apresentam-se diretrizes para uma contra-reforma criativa, democrática e emancipatória para a transformação do ensino superior. A busca por essa mudança foi estruturada a partir das características identificadas na crise tríplice (*crise de hegemonia, crise de legitimidade e crise institucional*) (PIRES, 2004). Nesse sentido, define-se os eixos da crise tríplice:

- a) pela sua deliberada descapitalização (na esteira do recuo do Estado do Bem-Estar Social);
- b) pela conversão das novas tecnologias da informação e da comunicação em instrumentos pedagógicos que prescindem da co-presença e questionam de um modo ainda não compreendido a relação tradicional entre professor-aluno;
- c) pela tendência de transnacionalização do ensino superior (tomado como mercadoria como qualquer outra);
- d) pelo fato de os caminhos escolhidos para enfrentar a crise estarem passando predominantemente, senão quase que exclusivamente, pelo enfrentamento do seu aspecto institucional, que é o mais visível, porém o menos promissor para oferecer respostas às inúmeras e complexas questões que a crise envolve (PIRES, 2004, p. 1071).

Nesse contexto, os eixos demonstram: a *mercantilização* do ensino por falta de verbas públicas e necessidade de investimento em área privada; a reforma no modelo tradicional com influências internacionais; enfrentamento de questões institucionais levaram a uma estrutura educacional extremamente complexa e com necessidade urgente de uma contra-reforma. A tríplice crise reforça a perspectiva de resistência em prol de uma efetiva *democratização* do ensino superior.

Dentro da crise tríplice, a crise de hegemonia perfaz a transformação das instituições de ensino em demandas operacionais, alterando a estrutura de universidade tradicional formulada no século XIX. Santos (2001) define que esses espaços haviam historicamente sido consolidados como um “lugar privilegiado da produção da alta cultura<sup>5</sup> e conhecimento científico avançado” (SANTOS, 2001, p.

---

<sup>5</sup> O termo *alta cultura* refere-se ao saber restrito, basicamente científico, distinto do conhecimento de *senso comum* da cultura popular. Ao fazer tal distinção, a universidade desqualifica a cultura das massas populares, assumindo o centro do conhecimento válido e legítimo (RODRIGUES, 2001, p. 131).

139). O espaço de discussão das universidades, o local de questionamentos do saber científico, definia a instituição como um local formador de elites. O ensino superior era construído como privilégio de grupos refletidos em interesses de classes dominantes (RODRIGUES, 2001).

De fato, a crise de hegemonia significa a crise dos pressupostos de uma demanda de alta cultura centrada no conhecimento elitizado. Trata-se de transformação de um período em que a universidade se institucionalizou sob a lógica de um Estado autoritário com contradições de classes sociais visíveis a toda comunidade. Na verdade, o que demanda a crise de hegemonia é a própria formação histórica tradicional das universidades na produção do conhecimento científico. As instituições de ensino, hegemônicas e pragmáticas, refletiam a elitização da educação superior ao mesmo passo em que experimentavam a formação de um conhecimento científico de caráter independente sem reflexo na sociedade.

Nessa constituição estrutural elitizada, as únicas formas de integração entre sistema educacional de ensino superior e a sociedade eram basicamente a indústria e a economia. O saber científico produzido distanciava-se das camadas sociais de baixa e média renda. A busca por solução à crise relativizou o acesso das camadas médias e populares a um ensino superior de qualidade que, por consequência, gerou profundas contradições no sistema de ensino.

Destaca-se que, nesse período, a *democratização* da universidade foi uma frustrada tentativa de massificar a própria cultura, mas esta acabou por gerar uma hierarquia ainda maior entre universidades de elite e universidade de massa (GROPPO, 2011). O antagonismo ficou evidente, transformando o acesso de classes baixas e médias a um ensino precarizado em contraponto ao sistema ainda elitizado em universidades com boa reputação educacional.

Nesse processo de estruturação histórica, a crise de legitimidade se insere na crise hegemônica ao se questionar as razões dessa conexão entre universidade e sociedade. A universidade nunca havia sido uma proposta de acesso para todos e, mais que isso, demandava um local não democrático e dominador (RODRIGUES, 2001).

A crise de legitimidade é muito mais recente que a crise hegemônica e revela esse rompimento com o tempo em que a universidade era um local sagrado da produção de conhecimento e de ciência. E, segundo a perspectiva de

democratização, à luz de Boaventura Sousa Santos, foi preciso lidar com essa dimensão de legitimidade em crise para enfrentar essa contra-reforma (PIRES, 2004). A legitimidade foi perdida, tanto nas instituições públicas quanto privadas. Santos (2004) considera essa crise como a descrença da sociedade no caráter solucionador da instituição. As razões da existência do ensino superior foram desafiadas, bem como houve o questionamento da sociedade em virtude do seu caráter democrático.

Para a superação de tal crise, tornou-se essencial o reforço da responsabilidade social e um relacionamento estável com o Estado. As reivindicações sociais contestam as relações entre sociedade e universidade. Nesse sentido, a necessidade de um novo espaço para valorização do ensino superior é premente, visto que

nem todas as mudanças negativas na universidade têm fundo mercantil; de que a globalização oferece, sim, pelo menos interstícios para um tipo de relacionamento interuniversitário que vá além da transnacionalização do rico e novo espaço de valorização disposto a produzir conhecimento científico de qualidade no ensino superior (PIRES, 2004, p. 1073).

Para driblar as contradições impostas por forças sociais antagônicas, as instituições de ensino superior precisaram continuar sua função tradicional de formar elites ao mesmo tempo que buscaram responder a necessidade de classes sociais excluídas. Essa nova estruturação, com o viés democrático de ascensão social e não de massificação de ensino, demandou em uma tentativa de expansão do acesso (RODRIGUES, 2001).

Além disso, no setor privado, a superação da crise atingiu a ideia de *mercantilização*. No desempenho de órgão normatizador e fiscalizador, tornou-se essencial que o Estado percebesse condutas oportunistas com viés de lucratividade no setor educacional. A crise institucional congrega as modalidades de crise anteriormente expostas e reflete a discussão da autonomia das instituições de ensino superior. Os fatores que ameaçam a autonomia são reflexos de transformações sociais, políticas e econômicas decorrentes da influência do capitalismo (RODRIGUES, 2001).

Assim, crise institucional é a mais visível experimentada nos últimos anos, atingindo em cheio a autonomia da universidade. A crise institucional advém dos mecanismos de financiamento e cortes orçamentários significativos, criando o

paradoxo de um Estado menos presente economicamente, mas mais regente na relação de vigilância (PIRES, 2004). Nesse sentido:

A falência do Estado enquanto mantenedor de políticas de bem-estar social, alegadamente por razões econômicas, tem cortado os investimentos a nível de saúde pública, saneamento, seguridade social e políticas educacionais, entre outros. Mas do que isto, o Estado tem passado de fornecedor de serviços a comprador destes mesmos serviços, agora oferecido pela iniciativa privada (...) isso reflete a um dessítimulo as universidades públicas, com atrofia de salários, cortes de incentivo financeiro, paralelamente a um aumento do incentivo deste mesmo Estado às instituições universitárias particulares (...) a perda da autonomia da universidade por padrões puramente econômicos e finalistas, poderá acarretar a transformação da universidade em empresa, ameaçando a sociedade contemporânea. O Estado, mesmo se desobrigando em manter financeiramente as universidades, insiste em manter o controle do sistema educacional de ensino superior. Esta vigilância só ocorre porque a universidade perdeu, ao longo de todas as crises que vem atravessando, o poder (RODRIGUES, 2001, p. 138-139).

A crise da autonomia revela a transformação na estrutura universitária que demandou uma nova noção de posicionamento acerca de sua produção. Há aqui um exagerado foco na produtividade e satisfação de fatores externos, em virtude da vigilância advinda do Estado. As instituições de ensino passaram a se guiar por valores e exigências externas à universidade, reproduzindo interesses industriais. Nesse sentido:

A universidade-organização, ou universidade operacional é uma organização prestadora de serviços e em competição com outras universidades operacionais. Tem de refazer-se constantemente em prol das demandas da economia flexibilizada e flexibilizadora. A permanência de uma organização depende muito pouco de sua estrutura interna e muito mais de sua capacidade de adaptar-se celeramente a mudanças rápidas da superfície do 'meio ambiente'. Donde o interesse pela idéia de flexibilidade, que indica a capacidade adaptativa a mudanças contínuas e inesperadas. Assim, a ascensão da universidade operacional tem íntima relação com os processos que implicam a transformação do capitalismo e a própria crise do Estado nacional moderno, no contexto da flexibilização do trabalho, da acumulação flexível do capital, da emergência de uma suposta "sociedade do conhecimento" e da globalização (GROPPO, 2011, p. 48).

A nova estrutura advinda da crise institucional revela a universidade com foco no elemento econômico e nas capacidades laborais. As demandas são vislumbradas com interesses mais imediatistas e com orientação ao mercado, desconectando a perspectiva de um saber como bem público. O foco exageradamente em métricas regulatórias, cria situações que são



contraproducentes, nesse sentido a ideia quantitativa da publicação científica, por exemplo, desqualifica a produção científica do docente:

O principal responsável por esse aumento da produção científica nacional é o sistema de avaliação dos docentes que prioriza o número de artigos publicados. Embora no Brasil muitos pesquisadores ainda lutem para aumentar suas modestas taxas de publicações anuais, no quadro internacional a divulgação científica não tem se resumido ao número de artigos publicados. A corrida, já há vários anos, é pelo número de citações do que é publicado (VOLPATO, 2003, p. 50).

Nesse mesmo sentido, as condições de trabalho<sup>6</sup> docente nas IES privadas exigem do profissional, por ser horista, dedicação a outras atividades para sua sobrevivência. É muito raro o acesso a planos de carreiras com incentivo à qualificação. Os docentes da iniciativa privada têm a dedicação geralmente somente a atividades de ensino. Sofrem também limites de qualificação docente permanente, visto a ausência, em geral, de incentivo institucional (PEREIRA, 2017). Assim, o contexto transforma a educação para um viés econômico:

em um contexto em que a competitividade tem no conhecimento e na capacidade de aprender bases muito importantes, gera-se uma crença até determinista "no conhecimento como insumo econômico de grande importância estratégica para a competitividade" (ibid.); a pesquisa nas instituições universitárias se torna refém da inovação tecnológica e certos tipos de conhecimento passam a ter muito mais valor (são aqueles "relacionados com os processos de inovação tecnológica e produção industrial" [ibid. p. 168]); criação de políticas e instâncias de controle sobre a finalização da ciência, determinando os temas, a epistemologia e metodologias adotadas, com base na avaliação e nas políticas de financiamento; e diferenciação dos sistemas universitários, entre nações e dentro das nações, neste novo concerto da globalização do capitalismo - se para todos se exige mais e melhor escolarização, não se exige de todos a oferta da mais qualificada forma de educação no jogo da globalização, já que, para boa parte dos países, o sistema de ensino deve ser simples provedora de mão-de-obra barata (PIRES, 2004, p. 47).

Nesse contexto, verifica-se a fortificação do posicionamento da *mercantilização* do ensino superior. Os impactos das demandas na crise tríplice resultaram em um verdadeiro *capitalismo acadêmico*. Assim, a reforma do ensino superior realizada no Brasil pelo governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) é um forte exemplo desta transformação da cultura acadêmica (PIRES, 2004). Além disso,

---

<sup>6</sup> O Brasil, por meio da Lei no 13.467, de 13 de julho de 2017, reconhecida como Reforma Trabalhista, passou por profundas alterações no ordenamento jurídico mudando de forma substancial o funcionamento do mercado de trabalho brasileiro. As mudanças trouxeram inúmeros pontos contraditórios e desvalorização do trabalhador levando a precarização das condições de trabalho (CARVALHO, 2017).

a crise institucional encaminha a universidade para deixar de ser efetivamente uma instituição, metamorfoseando-se em uma organização. Da universidade instituição quase-autônoma, passando à era da universidade operacional. A universidade passa a se definir como uma organização social, não mais como uma instituição social. Se a instituição "aspira à universalidade", tendo "a sociedade como seu princípio e referência normativa e valorativa", a organização é uma "prática social determinada de acordo com sua funcionalidade (...), referida ao conjunto de meios (administrativos) particulares para obtenção de um objetivo particular" (GROPPO, 2011, p. 48).

Essa crise institucional é uma crise advinda do capitalismo e do processo de globalização. As bases da educação do sistema nacional, em busca de lucratividade, passam a operar nos termos de condutas internacionais. A globalização, presente nas instituições de ensino, reflete a necessidade de romper as fronteiras físicas para uma interconexão tecnológica, diluindo os limites entre culturas e enraizando a cultura moderna que perfaz características globais. No processo de modernização, as sociedades não mais serão contidas pelos limites do Estado-nação e subvertem as ideias do localismo (PIRES, 2004).

A *democratização* do ensino superior se relaciona diretamente com o contexto amplo das universidades, em que o potencial emancipatório é perdido frente ao potencial do capitalismo. Em face de uma democracia de baixa intensidade<sup>7</sup>, acaba por reivindicar o ideal de *democratizar a democracia*. E, nesse contexto, a relação entre universidade e sociedade passa por uma reinvenção do cotidiano na perspectiva democrática (ZITKOSKI; GENRO; CAREGNATO, 2015).

A *democratização* da universidade não significa apenas expansão. Inclui especialmente avanços democráticos na sua estrutura, com a perspectiva de garantir um diálogo crítico e construtivo, de modo a não reproduzir a desigualdade já estabelecida entre os brasileiros. Rompendo, assim, com as atuais estruturas universitárias que, via de regra, continuam elitistas e excludentes (ZITKOSKI; GENRO; CAREGNATO, 2015).

Essa contra-reforma pensada a partir das perspectivas de Boaventura de Souza Santos assume uma dimensão da legitimidade da crise para produzir enfrentamentos eficazes contra ela. Adotando procedimentos participativos de avaliação e revendo os mecanismos internos e externos de democratização, acaba por romper a expectativa de uma autonomia constitucional que não passa de mera

---

<sup>7</sup> Democracia de baixa intensidade revela uma proposta democrática estruturada através da lógica de mercado (SANTOS, 2007).

suposição (PIRES, 2004). Ocorre que, nas próprias palavras de Boaventura de Sousa Santos, essa abordagem teórica só é eficaz com a oposição ao poder:

Esta proposta teórica baseia-se na ideia utópica de uma exigência radical: é que só haverá emancipação social na medida em que houver resistência a todas as formas de poder. A hegemonia é feita de todas elas e só pode ser combatida se todas forem simultaneamente combatidas. Uma estratégia demasiadamente centrada na luta contra uma forma de poder, mas negligenciando todas as outras, pode, por mais nobres que sejam as intenções dos ativistas, contribuir para aprofundar em vez de atenuar o fardo global da opressão que os grupos sociais subalternos carregam em seu cotidiano (SANTOS, 2002, p. 27).

A democracia nas concepções não hegemônicas está, pois, diretamente ligada ao rompimento da expectativa de uma imposição institucional. Dessa forma, não advém pura e simplesmente da estrutura administrativa educacional, mas sim de uma forma sócio-histórica. A democracia institucionalizada por determinações de poder revela uma demanda refletida diretamente ao ocupante do cargo superior na estrutura e isso deve ser superado por uma ruptura positiva na trajetória de uma sociedade de modo a considerar os elementos culturais que a compõe (SANTOS, 2002).

Trata-se, agora, de suscitar a contra-reforma universitária para reverter os estragos já produzidos pela reforma universitária, através de instrumentos eficazes (PIRES, 2004). Mas, sobre o questionamento apresentado no início desse subtítulo: a democratização no ensino superior possui uma via alternativa? Para adentrar a tal análise, é necessário considerar a *democratização* da universidade brasileira por dentro de suas estruturas. É preciso, pois, superar os processos de elitização ainda remanescentes da origem da universidade brasileira para, a partir de então, abranger os diferentes saberes produzidos pela sociedade para incluir contribuições distintas na construção de um conhecimento universitário (ZITKOSKI; GENRO; CAREGNATO, 2015).

Historicamente, o ensino universitário no Brasil era direcionado as elites, visando a atender essencialmente as demandas da nobreza. Somente na Era Vargas nasceram os primeiros projetos de universidade que buscavam contemplar áreas do conhecimento, sendo consolidadas a partir do processo de industrialização na primeira metade do século XX. Mesmo assim, ainda como um processo profundamente centralizador e altamente elitizado (ZITKOSKI; GENRO; CAREGNATO, 2015).

Na ditadura militar, a reforma universitária surgiu numa perspectiva de expansão do capital, relacionando-se diretamente com o mundo do trabalho. A reforma universitária de 1968 caracterizou-se pela capacidade de reestruturação dos currículos, sem perder o viés econômico. Nos anos 90, ocorre uma forte interiorização do ensino superior, com a ideia de que a educação superior é o melhor investimento para novas gerações (ZITKOSKI; GENRO; CAREGNATO, 2015).

Na última década (2003-2013), com os governos de Lula e Dilma (Partido dos Trabalhadores), observou-se a ampliação de vagas nas instituições públicas e sua gradativa interiorização, levando ensino para regiões mais desassistidas. Foram criados programas que facilitaram o acesso dos jovens no ensino superior, o que pode ser considerado um avanço histórico e cultural na perspectiva educacional de modo a refletir as demandas sociais (ZITKOSKI; GENRO; CAREGNATO, 2015).

Necessário, assim, compreender as diferentes políticas governamentais para buscar novos caminhos que tornem possível a contra-reforma necessária, saindo da concentração de poder. Não basta a mera resistência e a postura defensiva, porque elas podem conduzir a um dos objetivos dos governos: tornar obsoletas as estruturas atuais. A resposta a esse processo tem de vir no bojo de articular os anseios da comunidade universitária com as demandas legítimas das instâncias representativas da sociedade, por meio de uma política de Estado que recomponha a missão do sistema (TRINDADE, 2000). Ademais,

Para reconquistar a legitimidade perdida, a universidade pública terá que reforçar sua responsabilidade social, melhor definir sua relação com a indústria (não se limitando a definir suas prioridades em função de fontes de financiamento alternativas), estabelecer um relacionamento sinérgico com a escola pública, melhorar as condições de acesso, dar maior atenção à extensão, implementar a pesquisa-ação e adotar a perspectiva da ecologia de saberes (saber dialogar com conhecimentos que, rotulados de não-científicos, foram banidos para fora dos muros da universidade). Além disso, no campo da crise institucional, tem que aprender a atuar em rede, adotar procedimentos participativos de avaliação e rever os mecanismos internos e externos de democratização (PIRES, 2004, p. 1071).

A universidade não é o reflexo direto da sociedade, pois, além de reproduzir relações sociais e políticas também, atua sobre a própria sociedade. Essa intervenção se dá através da formação, da pesquisa e da extensão. Desse modo, a estrutura institucional universitária precisa prever experiências com potencial emancipador, mas sempre sujeito à ressignificação (PIRES, 2004).

Nessa perspectiva, a *democratização* como uma posição contra-hegemônica abre espaço para um pensamento a partir da prática social. Cabe ressaltar que, nessa contra-reforma, são incluídos procedimentos de movimentos sociais na institucionalização da diversidade cultural. Os movimentos sociais são meios capazes de instituir ampliação da demanda política, reformulando práticas dominantes na inserção de atores sociais excluídos em uma inegável ressignificação de práticas democráticas (SANTOS, 2004).

Para Boaventura, “a democratização insere novos atores na cena política, instaura uma disputa pelo significado da democracia e pela constituição de uma nova gramática social” (SANTOS, 2004, p. 54). A construção de perspectivas teóricas que valorizem de fato o ensino superior e rompam as vertentes do poder e da economia é de fundamental importância para que se possa pensar um futuro mais democrático e menos colonizado para as experiências da educação superior (ZITKOSKI; GENRO; CAREGNATO, 2015).

É importante reiterar que a *democratização* da educação envolve demandas de ampliação do acesso, das condições de permanência dos estudantes no sistema de ensino, assim como as condições de concretização deste nível de ensino, subsidiado pelo Estado. Nesse sentido, ao que se refere à educação superior, os conflitos mais marcantes estão relacionados especialmente à *democratização* do acesso na construção de um novo projeto de sistema educacional permeada por reformulações das políticas de Estado (FAVATO; RUIZ, 2018). Dessa forma, ressalta-se:

A mobilização de movimentos sociais e atores políticos pela democratização do acesso a educação superior pública produziu resultados importantes. A partir dos anos 2000, o governo brasileiro deu início a algumas políticas para ampliar o número de estudantes no ensino superior. As políticas envolveram diferentes medidas, tais como:

- Expansão do sistema universitário público, com a criação de 18 universidades federais entre 2003 e 2014);
- Expansão das universidades federais já existentes, incluindo novos prédios, novos cursos e novos campi
- Criação em 2004 do ProUni, programa de bolsas do governo federal para estudantes em instituições privadas, com a concessão de 1,2 milhões de bolsas entre 2004 e 2010 (Santos, 2011)
- Ampliação do FIES (Financiamento estudantil)
- Expansão e criação de institutos federais de educação técnica e tecnológica
- Políticas de ação afirmativa, beneficiando diferentes públicos.

A combinação destas diferentes políticas resultou num crescimento significativo do sistema de ensino superior como um todo. Se a maioria destas políticas incidiram diretamente na expansão de vagas e na

ampliação do alcance, territorial inclusive, das IFES, do ponto de vista da inclusão e da diversificação dos públicos que passam a acessar a educação superior (HERINGER, 2018, p. 07).

Alguns exemplos de políticas públicas instituídas no ensino superior são: o Programa Universidade para Todos (PROUNI), aprovado pela Lei n. 11.096, de 13/01/2005, que facilita o acesso de estudantes de baixa renda nas IES privadas; o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - REUNI, instituído pelo Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007, que tem promovido a expansão e interiorização das universidades federais; as políticas de ação afirmativa, consolidadas pela Lei nº 12.711, de 29/08/2012 (cotas reservadas a estudantes provenientes da escola pública nas universidades federais, priorizando os alunos de baixa renda e o recorte étnico-racial). Estas, entre outras medidas, são meios de ampliação do ensino superior democratizando o acesso para setores das classes populares que, até então, não sonhavam em ter uma formação universitária (PAULA, 2017). Contudo, embora a inclusão dos segmentos marginalizados socialmente ainda não tenha plenamente se concretizado,

Nesse contexto, podemos afirmar que está em curso um processo virtuoso de expansão do ensino superior com alguns avanços que destacamos a seguir:

- a) Avanços na interiorização das IES no Brasil todo, facilitando o acesso dos que pleiteiam vagas devido à proximidade de seu domicílio, ou região onde reside;
- b) Maior articulação entre ensino-pesquisa-extensão a partir de projetos voltados para o desenvolvimento regional;
- c) Avanços na oferta de cursos e programas de Pós-Graduação a nível do *stricto sensu* e a verticalização da pesquisa (ZITKOSKI; GENRO; CAREGNATO, 2015, p. 58).

Esse contexto coloca em análise a política pública de expansão frente à perspectiva de *democratização*. A maioria destas políticas incidiram diretamente na expansão de vagas e na ampliação do alcance, territorial inclusive, das universidades federais. Por isso, do ponto de vista da inclusão e da diversificação dos públicos que passam a acessar a educação superior, as políticas de expansão universitária, como o REUNI, tem tido um papel significativo (HERINGER, 2018). Nesse sentido, há que se considerar que:

O REUNI tem como objetivo, de acordo com seu artigo 1: “criar condições para a ampliação do acesso e permanência na educação superior, no nível de graduação, pelo melhor aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos existentes nas universidades federais”.

O REUNI também tem como objetivos a elevação da taxa média de conclusão dos cursos presenciais de graduação para noventa por cento e da relação de alunos de graduação por professor para dezoito, num prazo de cinco anos (art. 1, & 1), praticamente dobrando a relação de alunos por professores em cursos presenciais de graduação.

O REUNI possui como diretrizes (art. 2) a redução das taxas de evasão, a ocupação de vagas ociosas e o aumento de vagas de ingresso, especialmente no período noturno; a ampliação de políticas de inclusão e assistência estudantil; a articulação da pós-graduação com a graduação e da educação superior com a educação básica.

Como parte do REUNI, houve um processo de expansão das universidades federais por todo o Brasil, com a criação de inúmeros campi no interior dos Estados onde estão situadas estas universidades, favorecendo um processo de interiorização do ensino superior.

Todavia, o REUNI tem sido alvo de duras críticas no meio acadêmico e estudantil, pois existe a preocupação de que o processo de ampliação de vagas nas universidades públicas se dê com o sacrifício da qualidade, transformando estas instituições em “escolões” de terceiro grau, o que poderia comprometer a excelência da formação universitária, da pesquisa e da extensão (PAULA, 2017, p. 306).

Não resta dúvidas de que o REUNI favoreceu o processo de *democratização* do acesso à educação superior a uma camada da população a quem antes isto era, na prática, negado. Contudo, há o risco de que a mera oferta de vagas possa gerar o sentimento de desresponsabilização do Estado para com as políticas públicas, pelas perspectivas estruturais de como é socialmente composto. Dessa forma, é necessário avaliar esta política pública, criada a partir da pressão de setores da sociedade tradicionalmente discriminados, sem olvidar que decorre de um processo político de influência de decisões essencialmente estatais.

O REUNI representa um passo importante na *democratização* do ensino superior brasileiro. Entretanto, envolve inúmeros desafios para efetivar a expansão a partir das diretrizes instituídas por tal política pública. Assim, é essencial a desmistificação do caminho que está sendo percorrido pelas universidades na criação de novos *campi* e no cumprimento das diretrizes de modo a evidenciar se o programa governamental REUNI está a se estabelecer como um mecanismo, ou não, de *democratização*.

## 2 CAMINHOS PARA A COMPREENSÃO DO REUNI NAS UNIVERSIDADES BRASILEIRAS

O presente capítulo busca estabelecer um debate acerca da política pública de expansão dentro das universidades federais, considerando a perspectiva de tais instituições como produtoras e divulgadoras do conhecimento científico envolvidas por diversos processos determinados por decisões estatais. Nessa linha, não se pretende apenas destacar a existência, ou não, de uma política pública de expansão universitária. O objetivo aqui é sistematizar o objeto de estudo – o REUNI – e apresentar um diálogo estruturado e revelador acerca da necessidade de desmistificar o alcance dessa reestruturação universitária no que se refere à expansão através de criação de *campi* universitários.

O fenômeno da multicampia garantiu a expansão quantitativa das universidades federais, mas pautou o fortalecimento da massificação e mercantilização do ensino superior. Desse modo, a tensão experimentada no processo de ampliação será aqui estruturada através das diretrizes consideradas nesse crescimento estrutural das universidades. Tal abordagem é o núcleo do estudo proposto. Através da relação entre o REUNI e as universidades, serão estabelecidas as perspectivas existentes no campo da pesquisa científica, dando uma base consistente para uma análise empírica do processo de reestruturação institucional das universidades federais.

O capítulo é dividido em três partes. Inicialmente, será empreendida uma breve introdução sobre a formação do sistema de ensino superior federal no Brasil. Na sequência, será descrito o projeto do REUNI enquanto política pública, instituída durante o Governo Lula. Este tópico será fundamental para a pesquisa, pois descreverá minuciosamente as diretrizes e objetivos do REUNI, que servirão como parâmetro referencial para a análise da efetividade desta política em casos concretos. Por fim, será dado destaque ao fenômeno da multicampia, os chamados *campi fora da sede*, como estratégia de expansão das universidades federais.



## 2.1 A CONSTRUÇÃO DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS NO BRASIL

Não é objetivo deste estudo oferecer uma exaustiva narrativa sobre a formação universidades federais no Brasil. Entretanto, não é possível eliminar o debate sobre a expansão do ensino superior da história da educação brasileira, haja vista a finalidade em situar a expansão universitária advinda da relação política.

As universidades são instituições marcadas historicamente pela produção e transmissão do saber e da cultura. São espaços em que se produz conhecimento científico, buscando constante aprimoramento de tais conhecimentos. Nesse sentido, a partir de um enfoque histórico, pode-se perceber que as universidades, na medida em que atenderam às necessidades sociais com o conhecimento produzido, alcançaram um lugar prestigiado em meio à sociedade. Embora sejam caracterizadas como instituições autônomas, inserem-se no ritmo das circunstâncias políticas. Isto, por sua vez, revela um significativo enlace com a própria sociedade.

O ensino superior no Brasil, da Colônia à República, foi bastante precário até firmar-se como universidade na década de 1920. Assim, muitos fatores contribuíram para sua implementação. Dentre eles, destaca-se a medida tomada pelo Rei Dom João VI que instituiu o Curso Médico de Cirurgia na Bahia e uma Escola Anatômica, Cirúrgica e Médica. Tal pioneirismo foi uma tentativa de solucionar crises políticas brasileiras, nascendo então o nível de instrução superior no Brasil. Em uma visão geral, o governo de Dom João VI apresentou saldo positivo no que concerne ao desenvolvimento cultural do Brasil, mas não efetivou o ensino superior nos moldes que se conhece atualmente. Tratava-se de uma instituição educacional técnica e profissionalizante que se voltava para cumprir necessidades militares, bem como o apoio ao Rei (FÁVERO, 2000).

Do período da Independência e também do Primeiro Reinado – dado ao significativo número de perturbações políticas internas e externas – pouco se tem a assinalar no tocante ao ensino superior no Brasil. Dom Pedro I primava apenas pelo ensino público primário. Contudo, vale destacar a fundação de cursos jurídicos em São Paulo e Olinda (1827). Foi durante o reinado de Dom Pedro II, sobretudo a partir da Proclamação da Independência, que houve um significativo crescimento no número de escolas superiores no país (SCHWARTZMAN, 1996).

O modelo republicano brasileiro, sob a base da noção de liberdade de ensino, impulsionou o surgimento da Universidade do Rio de Janeiro, em 1920. Trata-se da primeira instituição universitária criada legalmente pelo governo federal através do Decreto 14.343/1920, sendo constituída a partir da reunião de três escolas do início do século XIX: a Escola de Engenharia, a Faculdade de Medicina e a Faculdade de Direito. Assim,

Em decorrência, a 7 de setembro de 1920, por meio do Decreto nº 14.343, o Presidente Epitácio Pessoa instituiu a Universidade do Rio de Janeiro (URJ), considerando oportuno dar execução ao disposto no decreto de 1915. Reunidas aquelas três unidades de caráter profissional, foi-lhes assegurada autonomia didática e administrativa. Desse modo, a primeira universidade oficial é criada, resultando da justaposição de três escolas tradicionais, sem maior integração entre elas e cada uma conservando suas características. E mais, comparando a Exposição de Motivos do Ministro da Justiça e Negócios Interiores, Alfredo Pinto Vieira de Mello, com a forma simplificada e modesta, em termos de estrutura acadêmico-administrativa da primeira universidade oficial no país, resultaram desse cotejo sérias críticas. Entre outras, os comentários do educador José Augusto, em matéria publicada no *Jornal do Brasil*, de 24 de outubro do mesmo ano, sob o título "Regime Universitário III – O estado atual da questão no Brasil", na qual assinala: "O Decreto de 7 de setembro findo, com o qual o governo da República instituiu a Universidade do Rio de Janeiro, por julgar oportuno dar execução ao disposto no art. 6º do Decreto nº 11.530, de 18 de março de 1915, contém poucos artigos e trata a matéria da forma mais geral e vaga, de modo a não deixar no espírito de quem lê a noção exata e segura da verdadeira orientação a ser seguida pelo nosso Instituto Universitário".

Todavia, apesar das restrições feitas à criação dessa Universidade, cabe assinalar que, na história da educação superior brasileira, a Universidade do Rio de Janeiro é a primeira instituição universitária criada legalmente pelo Governo Federal. Não obstante todos os problemas e incongruências existentes em torno de sua criação, um aspecto não poderá ser subestimado: sua instituição teve o mérito de reavivar e intensificar o debate em torno do problema universitário no país (FÁVERO, 2006, p. 22).

Embora tenha havido ocorrido inúmeros percalços e críticas à sua criação, a Universidade do Rio de Janeiro carrega a importante marca de ser a primeira instituição universitária na história da educação superior brasileira. Seu advento serviu para intensificar o debate acerca dos problemas do ensino superior brasileiro e a busca por mudanças.

Assim, posteriormente, a Lei nº 452 definiu uma nova estrutura para esta instituição, que passou a ser denominada Universidade do Brasil. Importante salientar que a proposta definida pela Lei nº 452, na prática, apenas ampliou a instituição e incorporou novas unidades. Em decorrência disso, nada modificou a natureza dessa universidade, uma vez a maioria dos dispositivos permaneceu quase

como letra morta, ainda que servisse como o primeiro passo, de fato, para a implementação do ensino superior no Brasil (SCHWARTZMAN, 1996).

Desse modo, percebe-se que o desenvolvimento da educação superior brasileira se deu de forma distinta e tardia se comparada a outros países, mesmo na América Latina. Somente após o período pós-república, o país passou a despertar para necessidade de dar continuidade ao conhecimento acadêmico e, a partir dos séculos XIX e XX, as universidades espalharam-se por todo continente sul-americano (RIBEIRO, 1999).

No que diz respeito ao ensino superior brasileiro, Schwartzman (1996) afirma que “o ritmo de crescimento do conhecimento científico do século XX e a quantidade de informação gerada, tornou-se explosivo neste período, associando uma tendência crescente de necessidade de conhecimento especializado” (p. 2). Além disso, o século XX foi efetivamente um século de intensa disputa em torno da questão democrática. Ao mesmo tempo em que se desejava a democracia, nascia um receio concomitante quanto as formas de participação decisória das soberanias (SANTOS, 2004).

Em 1924, criou-se a Associação Brasileira de Educação (ABE) e a Associação Brasileira de Ciências (ABC), que buscavam conscientizar a sociedade quanto aos problemas da educação, apresentando críticas e necessidades de mudança. Nessa ocasião, definiam-se três posições acerca do papel da universidade: (a) os que defendiam como suas funções básicas o desenvolvimento da pesquisa científica, além de formar profissionais; (b) os que consideravam ser prioridade a formação profissional; (c) os que consideravam que a universidade deveria tornar-se um foco de cultura, de disseminação de ciência adquirida e de criação da ciência nova. Mesmo com divergências, a ideia principal era introduzir a pesquisa como núcleo da instituição universitária. No entanto, essa visão de universidade não chega a ser concretizada nos anos de 1920, nem na esfera federal (Universidade do Rio de Janeiro), nem na estadual, com a criação da Universidade de Minas Gerais (1927)<sup>8</sup>, instituição privada instituída segundo o modelo da primeira (FÁVERO, 2006).

---

<sup>8</sup> Em 1927, foi fundada a Universidade de Minas Gerais (UMG), instituição privada, subsidiada pelo Estado, a partir da fusão de quatro escolas de nível superior de Belo Horizonte: a Faculdade de Direito (1892), a Escola de Odontologia (1907), a Faculdade de Medicina (1911) e a Escola de Engenharia (1911). A UMG permaneceu na esfera estadual até 1949, quando foi federalizada (SOARES, 2007).

Já em 1930, começou a se incrementar uma acentuada e crescente centralização nos mais diferentes setores da sociedade. O então presidente Getúlio Vargas fundou o Ministério de Educação e Saúde e promulgou o Estatuto das Universidades Brasileiras. Ainda na década de 1930, o decreto universitário estabeleceu uma série de reformas sob o comando do Ministro da Educação Francisco Campos, criando o Conselho Nacional de Educação, órgão responsável por regulamentar o ensino superior (FÁVERO, 2000).

Em 1934, a Universidade de São Paulo (USP) representou um avanço para o ensino superior brasileiro, tornando-se a primeira universidade estadual pública do país. Por consequência, a referida universidade estava isenta de qualquer controle direto do governo federal. Em 1935, inaugurou-se a Universidade do Distrito Federal (UDF), voltada a atividades de pesquisas estimuladas pelo uso de laboratórios. Entretanto, essa instituição deixou de fazer parte do cenário universitário brasileiro, tendo fim por decisão federal (FÁVERO, 2000), embora tenha tido muito destaque na demanda histórica da criação das universidades:

A UDF surge com uma vocação científica e estrutura totalmente diferente das universidades existentes no país, inclusive da USP, caracterizando-se como um empreendimento que materializar as concepções e propostas da intelectualidade que, ligada à ABE e à ABC, empunhara, na década anterior, a bandeira de criação da universidade como lugar da atividade científica livre e da produção cultural desinteressada. Fundada no Rio de Janeiro, capital da República, pelo Decreto Municipal nº 5.513/35, apesar de ter existido por período inferior a quatro anos essa instituição marcou significativamente a história da universidade no país, pela forma criadora e inovações com que a experiência se desenvolveu. Vale lembrar que, desde o início, apesar de grandes obstáculos, ela se apresenta não somente com uma definição precisa e original do sentido e das funções da universidade, mas também prevê os mecanismos que se fazem necessários, em termos de recursos humanos e materiais, para a consecução de seus objetivos (...) uma das características da universidade é a de ser um *locus* de investigação e de produção do conhecimento. E uma das exigências para a efetivação desse projeto era, sem dúvida, o exercício da liberdade e a efetivação da autonomia universitária. Mas, como pensar em autonomia universitária no limiar do Estado Novo? Apesar dos problemas enfrentados por essa Universidade, de 1935 a 1936 efetua-se a constituição de seu corpo docente e a organização de seus cursos. Com essa preocupação, buscam-se na Europa professores para aquelas áreas em que se considerava não haver, no Brasil, profissionais suficientemente preparados. Mas, o impedimento da UDF pelo Governo Federal era uma questão que se colocava de forma clara. A literatura, sobretudo a oficial, admite a incorporação dos cursos da UDF pela Universidade do Brasil. Na verdade, essa Universidade é extinta e seus cursos transferidos para a UB, em 1939, por meio do Decreto nº 1.063, de 20 de janeiro. Vale observar ainda que, ao instituir a Universidade do Brasil, a Lei nº 452/37, que a criou, não faz referência ao princípio de autonomia em suas disposições gerais. (FÁVERO, 2006, p. 25).

No final dos anos 1940, como no início dos anos 50, começam a esboçar nas universidades algumas tentativas de luta por uma autonomia universitária efetiva, tanto externa como interna. Todavia, a situação tornou-se complexa, uma vez que a situação de autonomia mudou apenas na formalidade. Ademais, embora tenha se buscado impulsionar a pesquisa científica das universidades, isso não chegou a se consolidar. A realidade fez a multiplicação de universidades, mas com predomínio da formação profissional, sem preocupação com a pesquisa e a produção de conhecimento (FÁVERO, 2006). Dessa forma:

A partir da década de 50, acelera-se o ritmo de desenvolvimento no país, provocado pela industrialização e pelo crescimento econômico. Simultaneamente às várias transformações que ocorrem, tanto no campo econômico quanto no sociocultural, surge, de forma mais ou menos explícita, a tomada de consciência, por vários setores da sociedade, da situação precária em que se encontravam as universidades no Brasil. Essa luta começa a tomar consistência por ocasião da tramitação do projeto de Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, sobretudo na segunda metade dos anos 1950, com a discussão em torno da questão escola pública versus escola privada. Limitados inicialmente ao meio acadêmico, os debates e reivindicações deixam de ser obra exclusiva de professores e estudantes para incorporarem vozes novas em uma análise crítica e sistemática da universidade no país. O movimento pela modernização do ensino superior no Brasil, embora se faça sentir a partir de então, vai atingir seu ápice com a criação da Universidade de Brasília (UnB). Instituída por meio da Lei nº 3.998, de 15 de dezembro de 1961, a UnB surge não apenas como a mais moderna universidade do país naquele período, mas como um divisor de águas na história das instituições universitárias, quer por suas finalidades, quer por sua organização institucional, como o foram a USP e a UDF nos anos 30 (FÁVERO, 2006, p. 29).

Dentro desse contexto, em 1961, foi fundada a Universidade de Brasília (UNB), tendo uma formação própria sem estabelecer-se pela junção de escolas técnicas já previamente formadas (FÁVERO, 2000). Destaque nesse período para Darcy Ribeiro que foi encarregado de planejar a montagem da Universidade de Brasília e foi nomeado seu primeiro reitor. Assumiu em 1962 o Ministério da Educação e Cultura, deixando a reitoria da UNB, onde foi substituído por Anísio Teixeira. Em janeiro de 1963, por ocasião do retorno do país ao regime presidencialista, deixou o Ministério para assumir a Chefia do Gabinete Civil do Presidente João Goulart. Darcy Ribeiro, inspirado na diversificação dos povos e no reconhecimento do processo civilizatório, visou a ações concretas para a construção da *Universidade Necessária* (SOUZA, 2012).

A *Universidade Necessária* de Darcy Ribeiro expôs uma proposta e aposta na universidade como local essencial para a produção e difusão do conhecimento científico. Ela era vista como a base do desenvolvimento de uma nação. Assim, no pensamento darcyniano, a estrutura vivenciada no ensino superior se revela como capaz de influenciar e modificar toda demanda estrutural a sua volta. Nesse sentido:

O papel da universidade, para Darcy, indissocia-se da criação de uma *consciência crítica*. A universidade é uma instituição social fundamental, prenhe de ideologias e interesses, portanto, politizada, com a missão de nortear o desenvolvimento autônomo de sua nação. O postulado do saber científico neutro é recusado por Darcy que, não ingenuamente, sabe que a despolitização da universidade é nitidamente sua submissão aos interesses e à lógica dominante de distribuição de poder numa sociedade que não rompe com sua condição de atraso e de *subdesenvolvimento*. A transformação da sociedade exige a política – em seu sentido digno. A universidade tem, pois, um papel político: *poder fazer* (RIBEIRO; MATIAS, 2006, p. 206).

Ademais, nesse período, a participação do movimento estudantil ocorre de maneira muito densa. Buscava combater o movimento tradicional e elitista do ensino superior brasileiro e também mudar os rumos do processo político do Brasil para a construção de uma nova hegemonia<sup>9</sup> da democracia em defesa das camadas populares, dentro e fora das universidades.

A busca por uma transformação do ensino superior tem base nas modificações advindas do campo político nacional em 1964 e a conseqüente influência no sistema educacional. As medidas repressivas desencadeadas pelos governantes, com relação ao movimento estudantil, e a estrita vigilância dos docentes combinaram com propostas de modernização e de expansão do ensino superior. Mesmo assim, isso não reprimiu a insatisfação refletida no ensino superior:

Após o golpe de 1964, permanecia entre estudantes e professores um clima de insatisfação com a estrutura universitária existente. Em várias instituições, alunos e professores realizaram "cursos paralelos", expressando sua discordância com relação aos currículos existentes. Paralelamente, os estudantes se mobilizaram diante da incapacidade do ensino público de absorver os alunos aprovados nos vestibulares. Em 1960, 29 mil estudantes não conseguiram vagas nas instituições para as quais tinham sido aprovados, número que aumentou para 162 mil em 1969. A questão dos "excedentes" constituiu-se num constante foco de tensão

---

<sup>9</sup> O termo hegemonia foi desenvolvido pelo filósofo italiano Antonio Gramsci. Gramsci (1999, p. 314-315) situa as ações contra-hegemônicas como "instrumentos para criar uma nova forma ético-política", cujo alicerce programático é o de denunciar e tentar reverter as condições de marginalização e exclusão impostas a amplos estratos sociais pelo modo de produção capitalista. A contra-hegemonia institui o contraditório e a tensão no que até então parecia uníssono e estável. Gramsci nos faz ver que a hegemonia não é uma construção monolítica, e sim o resultado das medições de forças entre blocos de classes em dado contexto histórico. Pode ser reelaborada, revertida e modificada, em um longo processo de lutas, contestações e vitórias cumulativas (GRAMSCI, 1999, p. 73).

social. A pressão para a expansão do ensino superior estava relacionada à ampliação da taxa de matrícula do ensino médio, que cresceu 4,3 pontos entre 1947 e 1964. Ao mesmo tempo, o processo de concentração da propriedade e de renda, em curso na sociedade brasileira desde a década de 1950, acentuado pela política econômica adotada a partir de 1964, conduziu as classes médias a encarar a educação superior como uma estratégia para a concretização de seu projeto de ascensão social (MARTINS, 2009, p. 19).

Diante desse quadro, o governo militar se sentiu pressionado a formular uma política para a reestruturação do ensino superior. Entretanto, a reforma universitária implantada no Brasil em 1968 ainda demandava um cunho elitista. Por outro lado, apesar de sua natureza autoritária, antidemocrática e centralizadora, a reforma estruturou, em meio a medidas de discutível mérito, algumas inovações importantes (MARTINS, 2009). Um exemplo é a definição de *ensino e pesquisa*:

A Lei de Diretrizes e Bases de 1968, no art. 2º, estabeleceu que o ensino superior, indissociável da pesquisa, seria ministrado em universidades e, apenas excepcionalmente, em estabelecimentos isolados, organizados como instituições de direito público ou privado. Com isso a reforma de 1968 privilegiou um modelo único de instituição de ensino superior no qual a pesquisa estava inserida no cotidiano acadêmico, e a extensão recebia uma função ainda pouco definida e de via única, restrita à transferência e resultados à sociedade e ao oferecimento, aos estudantes, de oportunidades de participação em programas de melhoria das condições de vida da comunidade (MACEDO; *et al*, 2005, p. 129)

Dessa forma, o modelo de ensino superior subjacente à reforma de 1968 experimentou um grande crescimento, tornando-se fonte de desenvolvimento da atividade nacional de pesquisa visando a modalidades de articulação com a sociedade. Essa aproximação com a sociedade, no entanto, teve efeito inverso. O modelo instituído pela reforma de 68 ficou distante das necessidades do ensino superior brasileiro com sua formação unificada, demandando o fracasso:

Ao longo dos anos 70 um vasto conjunto de normas e regulamentos, bem como de decisões do então Conselho Federal de Educação, viabilizaram a expansão do sistema nacional de educação superior pela criação de faculdades isoladas, evidência forte do fracasso do projeto de modelo único de organização. Muitas instituições não universitárias, em sua imensa maioria privadas, foram criadas nesse período para atender a uma demanda crescente por educação superior que se verificara impossível de ser atendida pela universidade, pública ou privada, cuja expansão era limitada pelos altos custos acarretados pelo princípio da indissociabilidade ensino-pesquisa e pela dificuldade de manter em níveis adequados o investimento requerido pelo sistema público. Em consequência, a expansão do sistema no período é na verdade suportada pelas instituições não universitárias, predominantemente privadas. Em 1980 o país contava com 882 instituições de ensino superior: 65 universidades, 20 faculdades integradas e 797 estabelecimentos isolados. O total de matrículas, que em

1964 fora de 142.386, passou a 1.377.286 em 1980, 52,6% das quais em instituições não universitárias (MACEDO; *et al*, 2005, p. 130).

Uma das consequências deste processo foi o crescimento das universidades privadas:

Em conseqüência, a expansão do sistema no período é na verdade suportada pelas instituições não universitárias, predominantemente privadas. Em 1980 o país contava com 882 instituições de ensino superior: 65 universidades, 20 faculdades integradas e 797 estabelecimentos isolados. O total de matrículas, que em 1964 fora de 142.386, passou a 1.377.286 em 1980, 52,6% das quais em instituições privadas (MACEDO; *et al*, 2005, p. 130).

A discussão democrática na última década do século XX mudou os termos do debate e fez voltar à tona a discussão do significado estrutural da democracia, problematizando sobre suas formas e variações. Assim, o sistema educacional experimentou um crescimento mínimo de 1980 a 1995. A partir da segunda metade da década de 90, o crescimento do sistema experimenta uma vigorosa aceleração. Entre 1995 e 2000 o número de instituições cresce 32% e o total de matrículas 53,1%; entre 2000 e 2005, o total de instituições de ensino superior chega a 2260 e, entre 2000 e 2003, o número total de matrículas aumenta 42,3%, chegando à cifra de 3.887.771 (MACEDO; *et al*, 2005).

Assim, o sistema político brasileiro foi altamente instável a maior parte do tempo do século XX. Somente na Constituição de 1988 foi dado destaque às universidades e se fortificou seu projeto de autonomia didático-científica e administrativa, bem como de gestão financeira e patrimonial (SANTOS, 2004). A Constituição de 1988 consagrou os princípios da autonomia universitária e da indissociabilidade do tripé ensino-pesquisa-extensão (art. 207<sup>10</sup>), fixando normas básicas da participação do setor privado na oferta de ensino (art. 209<sup>11</sup>).

A realidade é que a universidade brasileira não estava preparada para manter discentes e docentes, cultivar a investigação científica e tecnológica e nem possuía a flexibilidade necessária para ter centros universitários diversificados e capazes de satisfazer as necessidades sociais. Os institutos de educação superior

---

<sup>10</sup> Art. 207, Constituição Federal - As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão (BRASIL, 1988).

<sup>11</sup> Art. 209. O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições:

I - cumprimento das normas gerais da educação nacional;

II - autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público (BRASIL, 1988).



eram alvos de muita crítica daqueles que acreditavam que a universidade não estava acompanhando o desenvolvimento do Brasil. Nesse sentido, a transformação na estrutura universitária foi necessária e vista como um importante planejamento entre legislação, universidade e necessidades sociais (LOPES, 2009).

Assim, através de uma expressiva descentralização nessa política, em um processo de redefinição de atribuições e competências na área educacional, transformou-se radicalmente o padrão centralizado do ensino constituído ao longo dos anos. Isto implicou o implemento de estratégias de inferência para obter o apoio dos governos locais (ARRETCHE, 1996).

Ao longo da década de 1990, esse quadro de reformulação política e econômica que acirrou políticas educacionais encaminhou o ensino superior para ajustamento às regras do mercado, perfazendo um modelo universitário de ensino completamente alheio à dinâmica social. Dessa forma, o processo de reestruturação universitária, que tomou corpo nos últimos anos, questionou o caráter público das universidades e redefiniu a função social dessas instituições em uma sociedade democrática (MANCEBO 2004).

Cabe destacar que essa mudança universitária brasileira vem se formalizando através de diversas leis e decretos que se coadunam na implementação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) (LÉDA, MANCEBO, 2009). Trata-se de um movimento que visa a garantir o acesso, permanência e inclusão social na educação. Apesar das possibilidades abertas pela nova LDB, e de toda legislação complementar regulamentadora, não é possível afirmar que o país foi capaz de implementar uma verdadeira reforma da educação superior na década de 90 (MACEDO; *et al*, 2005).

Nos anos de 1995 a 2002, o ensino superior estava inserido em um contexto de agravamento de desigualdade social e estruturado a partir de reformas orientadas pelo mercado. Em um quadro de concentração de renda, o sistema educacional superior manteve-se praticamente inalterado durante o período em que as políticas públicas na economia e nos serviços não tiveram caráter distributivo de renda (SGUISSARDI, 2006).

Nesse cenário, o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) foi marcado pela tentativa de implementar uma racionalidade administrativa e eficácia quantitativa, estruturados em ajustes fiscais e reformas orientadas para o mercado. Já a reforma da educação superior no governo Lula (2003-2010) estabeleceu, em

contraposição, o aumento de recursos públicos para as instituições federais de educação superior, transformando a estrutura normativa do ensino superior (FERREIRA, 2012). Vários exemplos podem ser mencionados:

- Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, que instituiu o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), em substituição ao ENC, e a avaliação das condições de oferta dos cursos de graduação;
- Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, a chamada Lei de Inovação Tecnológica, que tratou de incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo. A lei permite a naturalização da aproximação entre conhecimento e mercado, bem como entre universidade e setor privado, possibilitando a subordinação da pesquisa científica e tecnológica às exigências do setor produtivo privado;
- Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que introduziu as normas gerais para licitação e contratação de Parceria Público-Privada no âmbito da administração pública, permitindo ao Governo Federal contratar parcerias público-privadas. [...]
- Decreto Presidencial nº 5.225, de 1º de outubro de 2004, que dispôs sobre a organização dos Centros Federais de Educação Tecnológica, e, posteriormente, a Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008, que instituiu a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica e criou os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFs).
- Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005, que criou o Programa Universidade para Todos (ProUni) e normatizou a atuação de entidades beneficentes de assistência social na educação superior [...]
- Decreto Presidencial nº 5.205, de 14 de setembro de 2004, que regulamentou as fundações de apoio privadas no interior das instituições federais de ensino superior;
- Decreto Presidencial nº 5.622, de 19 de dezembro de 2005, que normatizou a educação a distância, fortalecendo a abertura do mercado educacional ao capital estrangeiro;
- Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007, que instituiu o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni). (FERREIRA, 2012, p. 463).

Ademais, em continuidade às transformações:

A presidenta Dilma iniciou seu governo reafirmando a continuidade do programa de expansão da educação superior do governo Lula mediante o anúncio da construção de 4 novas universidades federais, da criação de 47 novos *campi* universitários e de 208 novos IFs. A expansão da educação superior na ótica desse governo tem por objetivo: expandir e interiorizar os institutos e universidades federais, principalmente nos municípios populosos com baixa receita per capita; promover a formação de profissionais para o desenvolvimento regional, bem como estimular a permanência desses profissionais no interior do país; potencializar a função e o engajamento dos institutos e universidades como expressão das políticas do governo na superação da miséria e na redução das iniquidades sociais (...) Verificou-se, após o ano de 2005 (final do primeiro mandato do governo Lula), uma significativa expansão da educação superior como política pública e, no caso das universidades federais, uma expansão inicial com a interiorização dos campi. Em seguida, houve a transformação e/ou criação de novas universidades e campi, que também foram instalados na sua maioria no

interior do país, tendo como um dos objetivos o impacto na economia local e regional (FERREIRA, 2012, p. 468).

Dentre tais mudanças, destaca-se o REUNI, criado no Governo Lula, como uma política pública voltada para a ampliação da educação superior executada pelo governo brasileiro. Em um processo de redefinição de atribuições e competências na área educacional, transformou-se radicalmente o padrão centralizado do ensino. Trata-se de uma opção de ampliação ao acesso à educação superior configurado como um programa de Estado, uma vez que o governo Dilma dá continuidade, inclusive estabelecendo uma nova etapa.

Nesse contexto, as políticas para a educação superior do governo Lula e Dilma assumiram a perspectiva da equidade social permeada pela visão de desenvolvimento econômico e empregabilidade da população. Um dos grandes destaques foi a opção pela construção de *campi* de instituições federais de educação superior no interior do país. Os programas de expansão ao acesso do ensino superior revelam mecanismos de uma nova regulação social para o sistema educacional.

## 2.2 O PROGRAMA REUNI

Um dos movimentos mais importantes de transformação do sistema de educação superior no país advém do programa governamental intitulado REUNI. Trata-se de uma política pública que se dirige especificamente às instituições federais (IFES) e pode ser apreciado no conjunto de decretos e normativas interministeriais que compõem o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), particularmente no Decreto no 6.096/2007 (LÉDA, MANCEBO, 2009).

O REUNI é uma das ações integrantes do PDE buscando o desenvolvimento econômico e social através da expansão do ensino superior público. Nesse sentido, destacam-se as metas do Ministério da Educação (MEC) e o grande número de universidades federais que aderiram a essa expansão e reestruturação:

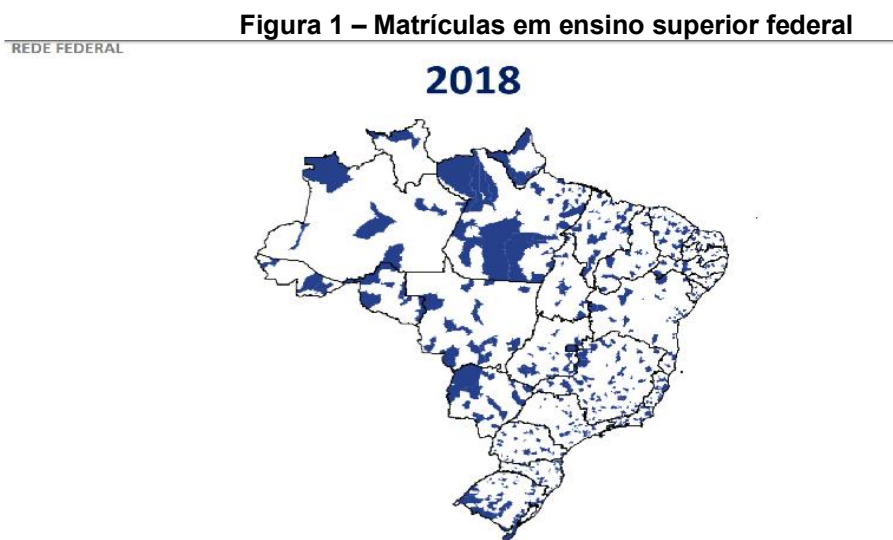
O Programa Reuni elencou como principais metas: a elevação gradual da taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais para 90%; elevação gradual da relação aluno/professor para 18 alunos para 1 professor; aumento mínimo de 20% nas matrículas de graduação e o prazo de cinco anos, a partir de 2007 – ano de início do Programa – para o cumprimento das metas (...) Das 54 universidades federais existentes ao final de 2007, 53 aderiram ao programa. A adesão da totalidade das universidades existentes no ano de criação do Reuni atesta o forte interesse despertado pelo Programa que preconiza, em seu conceito fundador, a idéia da expansão com reestruturação das instituições federais de ensino superior, abrindo espaço para oportunidades de inovação e de aumento da qualidade da educação superior pública (MEC, 2009, p. 05).

As universidades federais submeteram suas propostas ao REUNI, com ênfase especial na *interiorização*, contemplando: (a) oferta de cursos de formação de professores, (b) ampliação de vagas nos cursos existentes, (c) inovação e (d) novos formatos de cursos de graduação. Estes pontos foram fundamentais para a mudança do panorama atual do ensino superior no Brasil (MEC, 2009). É importante destacar que a *interiorização* deve ser compreendida como uma forma de efetivar os princípios constitucionais, dentre eles o preconizado no artigo 3º da Constituição Federal: “construir uma sociedade livre, justa e solidária; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” (BRASIL, 1988).

Esta política de expansão do ensino superior corresponde a uma alternativa estabelecida pelo governo federal como meio de enfrentamento das desigualdades sociais. Não se trata apenas de uma mera expansão, mas de uma forma de ampliar o acesso e a permanência no nível de graduação, de modo que a descentralização dos *campi* possibilitem a ascensão social de estudantes de IES. No entanto, embora possa ser vista como alternativa para a justiça social, a *interiorização* também desempenha a necessidade de romper inúmeros aspectos formados a partir do histórico brasileiro de centralização:

Nesse sentido, em que pesem as justificativas à interiorização do ensino superior como forma de atenuar desigualdades regionais associadas à premissa da educação como direito, e também como elemento de favorecimento social, o processo representa uma inovação, e vem enfrentando críticas de diversas origens, bem como dificuldades de ordem político-administrativas estruturais e históricas. As dificuldades dizem respeito às raras e incipientes práticas de descentralização político-administrativas bem-sucedidas, em função de um traço sociocultural marcado pela relação entre sociedade e poder, que revela, entre nós, um aparelho de Estado agigantado, lento, corrupto e ineficiente, ao lado de uma sociedade desorganizada. Essas dificuldades podem estar associadas, por sua vez, com um federalismo mal absorvido e mal implantado, em disputa com poderes locais e às voltas com uma pouco ajustada dinâmica da centralização e da descentralização na política brasileira (VARGAS, 2016, p. 158)

Do ponto de vista quantitativo, a primeira perspectiva acerca da formação do REUNI é que houve de fato um investimento financeiro e ampliação de estrutura física. Isto resultou no aumento do número de universidades e *campi*, como comprovam os resultados apresentados pelo MEC/INEP<sup>12</sup> no ano de 2018 (Figura 1). A *interiorização* do ensino superior é confirmada pela matrícula na rede federal em 874 municípios brasileiros, por meio de *campi*, com cursos presenciais ou de polos de ensino à distância. São 98 municípios na região Norte, 290 municípios no Nordeste, 239 municípios no Sudeste, 163 municípios no Sul e 84 municípios no Centro-Oeste (MEC/INEP, 2018).



**Fonte:** MEC/INEP, 2018.

Dessa forma, a *interiorização* alcançou êxito, pelo menos de forma quantitativa, ao diversificar as cidades sedes das instituições de ensino em diferentes locais. A dinâmica da *interiorização* do ensino superior também reacende a necessidade de debate acerca da autonomia das universidades. O REUNI se estabeleceu por meio de um programa emergencial de apoio, exclusivo às universidades federais, com o intuito também de garantir a autonomia universitária. A autonomia constava em todas as propostas fundamentalmente suscitadas. O relatório do Grupo de Trabalho Interministerial, grupo formado para dar base a essa reestruturação, há explicitamente a imediata necessidade de garantir a autonomia às

<sup>12</sup> INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Censo Educação Superior 2018.

universidades, como um passo necessário para enfrentar a emergência social (OTRANTO, 2006). Assim, o REUNI reafirma o compromisso com a autonomia universitária:

Art. 4º O plano de reestruturação da universidade que postule seu ingresso no Programa, respeitados a vocação de cada instituição e o princípio da autonomia universitária, deverá indicar a estratégia e as etapas para a realização dos objetivos referidos no art. 1º.

Parágrafo único. O plano de reestruturação deverá ser aprovado pelo órgão superior da instituição. (BRASIL, 2007)

Na análise do programa governamental, percebe-se que as próprias mudanças ocorridas na realidade econômica e social do país insinuaram novas maneiras de organização no ensino superior, seja pela *interiorização*, seja pela efetividade da autonomia institucional. Assim, a expansão do ensino superior público federal no Brasil está pautada em dois aspectos propostos pelo REUNI: criação de novas universidades e reestruturação e ampliação das universidades existentes. O que tem se observado por meio destas medidas é o surgimento de um novo modelo de sistema educacional, estruturado pelo Estado no intuito de manter a ampliação (DE MELO COSTA; COSTA; BARBOSA, 2013). Nesse sentido:

O Programa Reuni também elencou como principais metas: a elevação gradual da taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais para 90%; elevação gradual da relação aluno/professor para 18 alunos para 1 professor; aumento mínimo de 20% nas matrículas de graduação e o prazo de cinco anos, a partir de 2007 – ano de início do Programa – para o cumprimento das metas (MEC, 2009, p. 03)

De fato, o REUNI promoveu uma alteração gradual na condução da política do governo, reorientando-o no sentido de uma maior intervenção do Estado, seja na economia, seja no âmbito das políticas sociais. A reforma da educação superior efetivada no governo Lula optou pela continuidade de várias diretrizes adotadas pelo governo anterior, focando em priorizar como papel fundamental das universidades a perspectiva do seu retorno econômico para a sociedade brasileira:

A busca de um consenso para o campo das políticas da educação superior foi desenvolvida tanto pelo governo FHC quanto pelo governo Lula, em consonância com parte das diretrizes emanadas pelos organismos multilaterais, procurando-se naturalizar a inexistência da contraposição entre os planos públicos e privados; a defesa do papel do Estado como regulador e controlador da prestação de contas das IES; a ciência e o conhecimento a serviço da economia, dentre outros. Portanto, a reforma da educação superior efetivada no governo Lula optou pela continuidade de várias diretrizes adotadas pelo governo FHC, ao priorizar como papel

fundamental das universidades a perspectiva do seu retorno econômico para a sociedade brasileira; ao incentivar a diferenciação e a competição das universidades federais por recursos e na gestão estratégica; ao apoiar parcerias público-privadas, inovação tecnológica e venda de serviços; ao conferir centralidade aos sistemas de avaliação e regulação. Vale dizer que as proposições do Reuni em relação ao aumento de vagas no noturno, à redução da evasão, à ocupação de vagas ociosas, à reestruturação acadêmica foram medidas já preconizadas no governo de FHC (1995-2002) e recomendadas pelo Banco Mundial (1995) que passam pela ótica da racionalização da gestão e da otimização dos custos, que continuaram a ser mantidas no governo Lula. A perspectiva do enfoque na racionalização e na eficiência embasaram os indicadores de desempenho e de performance exigidos pelo Reuni para serem atingidos pelas universidades federais, apesar do significativo financiamento para a expansão da rede de educação superior federal do governo Lula em relação ao governo FHC (FERREIRA, 2012, p. 465).

Nesse viés, as universidades públicas estruturaram-se em um novo conceito organizacional de gestão educativa. O programa se materializa através do aumento de recursos financeiros e o crescimento de cursos e ampliação da estrutura física das universidades federais, o que resultou no aumento do número de universidades e *campi*. Embora ainda estejam em um processo de adaptação dessa nova realidade, vários indicadores preconizam que esta política social revela um papel inovador na educação superior.

Dessa forma, é imperioso refletir sobre as novas metas que se apresentam para o ensino superior público frente ao princípio da descentralização. O REUNI encontra-se em pleno processo de execução tendo o desafio de garantir eficiência na alocação dos recursos humanos, orçamentários e infraestruturais. Também induz à reestruturação física e acadêmica das instituições, possibilitando a ampliação do acesso a educação superior público. Entretanto, somente através de análise de suas diretrizes é que se tem a possibilidade de demandar o alcance das posições estruturais na implementação do programa (MEC, 2009).

O REUNI foi aprovado e, dentre outros objetivos, o programa pretendeu “criar condições para a ampliação do acesso e permanência na educação superior, no nível de graduação” (BRASIL, 2007). Para alcance de seus objetivos, vale destacar suas diretrizes:

Art. 2º O Programa terá as seguintes diretrizes:

I - redução das taxas de evasão, ocupação de vagas ociosas e aumento de vagas de ingresso, especialmente no período noturno;

II - ampliação da mobilidade estudantil, com a implantação de regimes curriculares e sistemas de títulos que possibilitem a construção de itinerários formativos, mediante o aproveitamento de créditos e a circulação de estudantes entre instituições, cursos e programas de educação superior;

- III - revisão da estrutura acadêmica, com reorganização dos cursos de graduação e atualização de metodologias de ensino-aprendizagem, buscando a constante elevação da qualidade;
- IV - diversificação das modalidades de graduação, preferencialmente não voltadas à profissionalização precoce e especializada;
- V - ampliação de políticas de inclusão e assistência estudantil; e
- VI - articulação da graduação com a pós-graduação e da educação superior com a educação básica (BRASIL, 2007).

Não basta apenas descrever dados sem uma necessária análise crítica. Para uma avaliação rigorosa do programa, deve-se, em primeiro lugar, avaliar o Relatório de Primeiro Ano de REUNI desenvolvido pelo MEC em 2009 em conjunto com a desmistificação das diretrizes do programa e análise do Censo atual no ensino superior (MEC/INEP, 2018). Cabe destacar que o processo de expansão das universidades federais também foram reflexos das questões experimentadas através do fenômeno de massificação e mercantilização do ensino superior.

A **Diretriz Número 1** trata da “redução das taxas de evasão, ocupação de vagas ociosas e aumento de vagas de ingresso, especialmente no período noturno” (BRASIL, 2007). O Relatório do Primeiro Ano do REUNI formalizado pelo MEC (2009) afirma que “em 2007, o número de cursos de graduação presencial totalizava 2.326 e, por meio da política governamental, os projetos institucionais pactuaram um aumento para 2.552, resultando num incremento de 9,7% já no primeiro ano (p. 07).

Crescimento quantitativo não é, de fato, sinônimo da *democratização* do ensino superior. Com base no conceito de Boaventura de Sousa Santos, base teórica da contraposição desse estudo, lembra-se que a contra-reforma criativa, democrática e emancipatória para a reforma do ensino superior por meio da análise da crise tríplice (*crise de hegemonia, crise de legitimidade e crise institucional*) não significa apenas expansão, mas também inclui os avanços democráticos na estrutura das universidades na perspectiva de garantir um diálogo crítico e construtivo (SANTOS, 2004). O aumento quantitativo de vagas e a ocupação de vagas ociosas não reestrutura os mecanismos internos de desigualdades universitárias. Pode inclusive supervalorizar a concentração de cursos no período noturno apenas num viés quantitativo (aumentar o número de estudantes), sem refletir sobre as causas reais da evasão do ensino superior.

A preferência pelo ensino noturno é um fato que revela as desigualdades estruturais da sociedade brasileira. O estudante que opta por cursos noturnos é o chamado *estudante-trabalhador*. Uma das prováveis razões desta elevada



concentração no período noturno é que exerça uma atividade profissional remunerada (não necessariamente associada à sua área de interesse). Desta forma, o aluno não se exclusivamente ao curso de graduação, carregando graves prejuízos acadêmicos. Já o *estudante em tempo integral* é aquele que pode se dedicar exclusivamente aos estudos, seja aluno do período diurno, integral ou, eventualmente, noturno, pois é mantido economicamente pela família (TERRIBILI FILHO, 2008).

No mais, em análise de demandas anteriores ao ano 2007, período prévio ao REUNI, “cerca de 57% das matrículas de graduação no país concentravam-se no ensino superior noturno: em torno de 67% das matrículas da rede privada e 30% da rede pública” (SGUISSARDI, 2006, p. 1029). No ano de 2008, sem distinção de universidades públicas e universidades privadas, tem-se o percentual de 62,6% no número de matriculados em cursos presenciais no período noturno. Em 2018, o percentual é de 58,6%, aproximando-se da fase de não existência do programa governamental (MEC/INEP, 2018).

A quantidade de matrículas em 2018 revela um total de 31% de alunos matriculados no período noturno em instituições federais (MEC/INEP, 2018). O percentual de cursos noturnos no setor público revela a disparidade de oportunidade de acesso ao ensino superior, uma vez que há um percentual de 68% de alunos matriculados no período noturno em instituições privadas (MEC/INEP, 2018). Assim, nas palavras de Oliveira e Bittar (2010, p. 12-13):

A história do ensino noturno e, em particular, do ensino superior é bastante penosa no Brasil, sobretudo por duas razões: de um lado, está associada ao ideal de democratização do acesso dos estudantes trabalhadores e, de outro, está relacionada com as condições mais precárias de ensino e de aprendizagem, sobretudo em IES privadas que oferecem, em geral, cursos de qualidade bastante questionável. Além disso, essa história retrata a luta dos trabalhadores por oportunidades de estudar, mesmo trabalhando oito horas diárias ou mais. Os estudantes precisam, assim, conciliar trabalho e estudo, na maioria das vezes sem apoio financeiro do Estado, acreditando que o estudo poderá melhorar a sua condição de vida. Todavia, dado as condições objetivas, boa parte dos estudantes do ensino superior noturno, sobretudo privado, acaba se tornando inadimplentes, evadindo ou mesmo concluindo um curso em condições que não permitem agregar maior valor à formação e à qualificação para o mundo do trabalho, assim como para o desenvolvimento pessoal e preparo para o exercício da cidadania (OLIVEIRA; BITTAR, 2010, p. 366).

Mesmo que o incremento das vagas no período noturno possibilite a entrada de um contingente ocupado nos períodos matutino e vespertino, são estudantes geralmente de origem social mais modesta. A incompatibilidade existente entre oferta e demanda ocorre no acesso ao ensino superior público e não na disponibilização de vagas. A ampliação do horário de funcionamento das instituições de ensino superior pode até aumentar a permanência dos alunos de classes populares, mas não reprime o desequilíbrio social confirmado fortemente pela evasão ao ensino e pela enorme dificuldade de entrada na universidade pública (ANTUNES, 2016).

O REUNI perfaz uma nova regulação social para o campo da educação superior de modo a ampliar o acesso ao sistema educacional. Contudo, prevalece um perfil essencialmente quantitativo. O cenário de política se mostrou bastante contraditório. Se, por um lado, tomou a educação superior como um bem público envolto da função social, ao mesmo tempo justificou constantemente seu caráter econômico. A crítica sobre as políticas adotadas pelo governo Lula é bastante severa, apesar da sociedade acadêmica reconhecer os avanços em relação à ampliação do setor público. No entanto, o principal ponto de crítica reside no modo como foi conduzida, apontando para a precariedade das novas universidades públicas e a manutenção da lógica quantitativa nas políticas adotadas, tanto em relação ao setor privado quanto ao setor público, sendo que, para este último, as metas do REUNI não teriam sido alcançadas (AGUIAR, 2016).

A **Diretriz Número 2** trata da “ampliação da mobilidade estudantil, com a implantação de regimes curriculares e sistemas de títulos que possibilitem a construção de itinerários formativos, mediante o aproveitamento de créditos e a circulação de estudantes entre instituições, cursos e programas de educação superior” (BRASIL, 2007). A mobilidade estudantil é originária do sistema europeu de educação superior, tendo como objetivo alcançar maior empregabilidade e compatibilidade entre o perfil educacional e as demandas da sociedade. Embora ainda exista contradições quanto a ideia de uma padronização de ensino, a mobilidade é a busca de uma harmonização na promoção de currículos, cooperação, interações. Ocorre que, no Brasil, há uma diversidade grande entre universidades e a busca pela mobilidade perfaz uma contra-reforma frente à obsolescência das universidades de modelo tradicional (DE ANDRADE *et al*, 2011).

A mobilidade revela a busca da promoção por uma ampla interação universitária, mediante o aproveitamento de créditos e a circulação de estudantes entre cursos e programas, bem como entre instituições de educação superior (ARAÚJO; PINHEIRO, 2010). Ou seja, há dois tipos previstos de mobilidade estudantil: (a) *mobilidade interna*, que permite a circulação dos estudantes entre cursos, incluindo a mudança de curso na mesma instituição com aproveitamento de estudos; (b) *mobilidade externa*, que permite a circulação estudantil entre instituições, também, com aproveitamento de estudos. Apesar de prever a estratégia de ampliação do capital cultural, mediante o convívio com outras culturas e saberes, demanda a necessidade de investimentos de políticas de inclusão e assistência estudantil. Somente dessa forma seria possível garantir a efetividade da *democratização* do acesso e permanência, através da igualdade de oportunidades nessa busca por mobilidade (LIMA; MACHADO, 2016).

A **Diretriz Número 3** versa sobre a “revisão da estrutura acadêmica, com reorganização dos cursos de graduação e atualização de metodologias de ensino-aprendizagem, buscando a constante elevação da qualidade” (BRASIL, 2007). Percebe-se, aqui, mais uma demanda de cunho economicista.

O Relatório do Ministério da Educação indica que tal diretriz inclui cinco dimensões: (a) reestruturação acadêmico-curricular, (b) inovação pedagógica, (c) mobilidade intra e interinstitucional, (d) compromisso social das universidades e (e) articulação entre graduação, pós-graduação e os demais níveis educacionais. Ocorre que essa transformação passa a não depender apenas do REUNI, angariando a necessidade de atuação efetiva de outras diferentes demandas assistenciais. Desta forma:

As inovações acadêmicas e pedagógicas desdobram-se em ações e estratégias descritas nos Planos de Reestruturação e se materializam não só por meio de investimentos diretos do programa, mas por um conjunto de programas associados. Com o aumento da oferta de novas vagas, as universidades federais passam a receber um contingente significativo de novos estudantes, muitos deles oriundos de escolas públicas e em condições socioeconômicas desfavoráveis. Para minimizar as dificuldades desses estudantes, foi instituído, por meio da Portaria Normativa nº 39, de 12 de dezembro de 2007, o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) (MEC, 2009, p. 13).

O processo de *democratização* passa a depender de vertentes distintas. As metodologias de ensino-aprendizagem nos casos de revisão das unidades curriculares e cursos demanda a implementação de um trabalho autônomo, contínuo e diretamente conectado a demandas tecnológicas a ser realizado pelo aluno. Assim, a melhoria da qualidade no ensino necessita de termos condicionantes para contextualizar seus objetivos (RAMOS et.al., 2017).

Tais condicionantes são desconexas com a realidade acadêmica de muitos alunos do ensino superior. Retomando a análise da renda dos discentes, o percentual de estudantes inseridos na faixa de renda mensal familiar per capita até um e meio salários mínimos é de 66,2% do total de estudantes da graduação, chegando a 70,2% em 2018 (ANDIFES, 2018). Consequentemente, afasta-os da universidade na impossibilidade de conseguir assistência estudantil.

Nessa vertente, cabe destacar a **Diretriz Número 5** do REUNI, que demanda a “ampliação de políticas de inclusão e assistência estudantil” (BRASIL, 2007). A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 afirma, no artigo 205, que “a educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”. Relacionou tal direito no artigo 6º, entre os direitos sociais constitucionalmente estabelecidos, fatos que comprovam a importância de agendas governamentais voltadas a educação (BRASIL, 1988).

Nesse processo de formalização de políticas públicas, o REUNI revelou-se através de uma agenda originária dos segmentos em defesa da educação superior pública que se transformou, quando da sua implantação, em uma política pública que prioriza o ensino em uma perspectiva de ampliação. Não se pode olvidar, por outro lado, o discurso de justiça social, tendo como público-alvo os estudantes carentes, cujos critérios de elegibilidade são a renda *per capita* familiar e o estudo em escolas públicas ou privadas na condição de bolsistas. Tais medidas corroboram com os interesses de parte da sociedade civil, dos movimentos sociais em prol das ações afirmativas, bem como dos egressos do ensino médio público, por não se considerarem uma demanda potencial às instituições públicas frente às barreiras impostas nas seleções acadêmicas (CARVALHO, 2006).

Não se pode deixar de reconhecer que o REUNI favoreceu a *democratização* do acesso à educação superior a uma camada da população a quem antes era negado. O REUNI é um passo importante e efetivamente realizado no fenômeno da multicampia para a buca da *democratização*. No entanto, há um risco em torná-lo um instrumento de desresponsabilização do Estado para com as políticas públicas se o foco for essencialmente quantitativo.

Vale a pena discorrer sobre esse conceito, uma vez que a *política*, por si, é uma atividade prática que estabelece certo grau de organização em uma sociedade sem desvincular-se da relação direta com o poder. Já o termo *política pública* revela-se como uma ferramenta utilizada nas decisões do governo que se constituiu através de um processo histórico, perfazendo a institucionalização das regras estabelecidas pelo Estado, assegurando a possibilidade de recorrer à coação para garantia do regramento (CARDOSO JÚNIOR; CUNHA, 2015).

No entanto, através da política e suas atividades, surge a necessidade de uma ação diante da pluralidade social. Desse modo, o Estado, como detentor do poder soberano, revela a indigência de um agir perante aqueles que lhe devem obediência. A atividade política é, portanto, a constituição, a transformação e a preservação da organização social (CARDOSO JÚNIOR; CUNHA, 2015).

As mudanças implementadas pelo REUNI, ainda que concluídas ao nível da ampliação universitária, estão distantes de concretizar o âmbito das atividades de políticas de inclusão e assistência estudantil. É necessário considerar a *democratização* da universidade brasileira por dentro de suas estruturas, de modo a superar os processos de elitização ainda remanescentes da origem da universidade brasileira (ZITKOSKI; GENRO; CAREGNATO, 2015).

A **Diretriz Número 4** assegura a “diversificação das modalidades de graduação, preferencialmente não voltadas à profissionalização precoce e especializada”, sendo fortalecida pela **Diretriz Número 6**: “articulação da graduação com a pós-graduação e da educação superior com a educação básica” (BRASIL, 2007). Ocorre que, em uma análise inversa das diretrizes, apenas 41,1% dos docentes da educação básica estão matriculados na educação superior ou já frequentaram, sendo que 64,5% dessa categoria frequentou instituição privada e, ainda, 20% desse publicou direcionou seus estudos buscando uma formação distinta ao exercício da docência (MEC/INEP, 2018).

Há uma contradição: enquanto o REUNI prevê a expansão de vagas e ainda demanda questões de formação técnica (profissionais), prevê a valorização de um ensino especializado e articulado com todos os níveis de ensino. Mesmo após mais de dez anos de sua implementação, está efetivamente distante da prática vivenciada no ensino superior brasileiro.

O REUNI nasceu com a finalidade do governo federal em promover expansão e reestruturação das universidades federais na perspectiva de uma educação superior inclusiva e da diminuição das desigualdades regionais. Foi materializado através do aumento de recursos financeiros, o crescimento de cursos e a ampliação da estrutura física das universidades federais. Propôs a formação de um novo conceito organizacional de gestão educativa, trazendo claramente em seu texto normativo o objetivo de garantia da autonomia universitária (PEREIRA; SILVA, 2010).

Nos termos de GOUVEIA (2009), a *democratização* pode ser vista enquanto a possibilidade de todos os segmentos da sociedade se verem representados no ambiente universitário. Dentre as características mais importantes dessa expansão, estão a interiorização e a redistribuição regional, reduzindo a histórica desigualdade na oferta de vagas no ensino superior:

O balanço do primeiro ano do Programa comprova que a rede federal de educação superior envidou os esforços necessários para atingir seu principal objetivo institucional que é o de garantir a ampliação do número de vagas no ensino superior público. Além disso, durante esse primeiro período de execução do Reuni, as universidades tiveram condições de reestruturarem-se, garantindo ampliação de suas instalações físicas e ampliando sua presença nas regiões do país que antes não contavam com estruturas universitárias. Outro aspecto que merece destaque são os números referentes aos concursos públicos realizados pelas instituições, tanto para docentes, quanto para técnicos administrativos, fator determinante para a oferta de um ensino de qualidade e para a manutenção das atividades de uma instituição de ensino (GOUVEIA, 2009, p. 82).

O processo de mudança socioeconômica, cultural e tecnológica em desenvolvimento criou novas necessidades formativas para os alunos no ensino superior. Nesse cenário, o ensino superior ganha relevância como estratégia de inserção das pessoas no mundo do trabalho. Entretanto, esse novo sistema educacional muitas vezes prioriza a formação direcionada à relação mercadológica, em desacordo com a efetiva *democratização* do ensino superior, pautada em seu potencial emancipatório frente ao capitalismo, presente também em larga medida

nas diretrizes estabelecidas na implementação do REUNI (ZITKOSKI; GENRO; CAREGNATO, 2015).

Os objetivos e diretrizes da política educacional estruturada pelo governo federal deve passar de uma perspectiva formalizada e adentrar a uma prática efetiva de modo a estabelecer uma contra-reforma necessária. A análise dos números em um viés essencialmente quantitativo só demanda capacitação do Estado em uma utopia de concretização de acesso ao ensino superior que não chega a estabelecer de fato o processo de *democratização* – ou seja, uma posição contra-hegemônica para um pensamento inclusivo a partir da prática social.

### 2.3 REUNI E OS *CAMPI* FORA DA SEDE

O governo federal, ao lançar o REUNI, demandou em suas diretrizes a criação, interiorização, reestruturação e consolidação de *campi* universitários (BRASIL, 2007). Em termos políticos, o Ministério da Educação idealizou um programa com o objetivo de criação de condições de ampliação do acesso e permanência na educação superior, melhorando o aproveitamento da estrutura física e dos recursos humanos existentes, além da ampliação do número de alunos das IFES com crescimento de matrículas:

Os indicadores relativos aos anos de 2007 a 2017 apontam para um crescimento de matrículas da ordem de 63,9%, o que, em números absolutos, significa a entrada de mais 834.758 estudantes nas IFES, considerando um total de 1.306.351 estudantes. Se for considerado somente o período referente à vigência do Reuni (2007 a 2013), os dados indicam que o crescimento do número de matrículas expressa o acréscimo de 42,4%, ou seja, 553.893 novos estudantes nas IFES durante o período supracitado (SALLES *et al*, 2020, p. 311).

Nesse sentido, inegável que houve um crescimento considerável do acesso às universidades federais. Entretanto, a *democratização* do ensino superior deve estar atrelada à qualidade do ensino e do investimento público na educação. É fundamental analisar os atores envolvidos diretamente nesse processo de expansão de modo a qualificar as consequências vividas na reestruturação universitária do REUNI na formalização de novos *campi* fora da sede. Para a análise dessa mudança institucional das universidades federais, é vital discorrer acerca da

diferenciação dos termos *campus*, *campi* e *câmpus*. Conceitua o Ministério da Educação (2005) a partir da Nota Informativa nº 155:

O que empregar? Campus, nome masculino singular, decalcado do latim. Ou câmpus, com idêntica gramática, porém com acento circunflexo, indicativo de paroxítona. E no plural, as mesmas formas com a mesma externa, como os campus universitários/ os câmpus universitários ou os campi universitários.

Diante do exposto, salvo melhor juízo, recomenda-se a permanência do singular “*campus*” e do plural “*campi*” nos textos em que devam prevalecer estes vocábulos como integrantes de léxico de terminologia científica (MEC, 2005).

“*Campi* fora da sede”, portanto, é a definição concreta da expressão. Sobre o conceito de *sede*, tem-se que:

O conceito de sede vem da legislação civil e tributária, podendo, de forma resumida, ser definida sede de pessoa jurídica como o local escolhido por seus controladores no qual pode ser demandada para o cumprimento de suas obrigações. Parece, portanto, natural a conclusão de que a sede da instituição de educação superior é o município constante de seu ato de credenciamento, e não o endereço especificado como local de oferta de qualquer de seus cursos de graduação (Associação Brasileira de Mantenedoras do Ensino Superior, 2018).

Nesse mesmo contexto, o Parecer CES/CNE nº 475/2005<sup>13</sup> deixa absolutamente evidente o entendimento acerca do conceito de sede de instituição de ensino superior como o limite territorial do Município indicado em seu ato de credenciamento:

O conceito de “sede” para as instituições de ensino superior refere-se aos limites do município. Assim, às universidades são asseguradas, entre outras, as prerrogativas de criar, organizar e extinguir cursos (art. 53 – I), bem como fixar vagas (art. 53 – III) nos limites do município em que foi credenciada a instituição universitária (MEC, 2005).

Nessa seara ainda, o Decreto nº 9.235/2017<sup>14</sup> dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação das instituições de educação superior e dos cursos superiores de graduação e de pós-graduação no sistema federal de ensino:

<sup>13</sup> Parecer no Ministério da Educação através do Conselho Nacional de Educação em resposta à consulta sobre autorização de curso para endereço em local diferente do qual a Instituição foi credenciada em dezembro de 2005. Disponível em [http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/pces0475\\_05.pdf](http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/pces0475_05.pdf) Acesso em maio de 2020.

<sup>14</sup> Decreto nº 9235 de dezembro de 2017 Disponível em [https://abmes.org.br/arquivos/legislacoes/Decreto\\_9235-2017\\_%20Referente-regulacao\\_supervisao-avaliacao-IES\\_e-cursos-graduacao\\_pos.pdf](https://abmes.org.br/arquivos/legislacoes/Decreto_9235-2017_%20Referente-regulacao_supervisao-avaliacao-IES_e-cursos-graduacao_pos.pdf) Acesso em maio de 2020.



Art. 31. Os centros universitários e as universidades poderão solicitar credenciamento de campus fora de sede em Município diverso da abrangência geográfica do ato de credenciamento em vigor, desde que o Município esteja localizado no mesmo Estado da sede da IES.

Art. 32. O campus fora de sede integrará o conjunto da instituição.

§ 1º Os campi fora de sede das universidades gozarão de atribuições de autonomia desde que observado o disposto nos incisos I e II do caput do art. 17 no campus fora de sede.

§ 2º Os campi fora de sede dos centros universitários não gozarão de atribuições de autonomia.

No mais, a Portaria Normativa nº 21/2017<sup>15</sup> apresenta definição importante:

13.4. Campus fora de sede Local secundário de funcionamento da instituição, fora do Município onde se localiza a sede da instituição, observada a legislação, onde se oferecem cursos e realizam atividades administrativas. É restrito às universidades e aos centros universitários e depende de credenciamento específico. Somente campus fora de sede de universidades poderão gozar de prerrogativas de autonomia. Os campi fora de sede integram o conjunto da instituição.

Assim, as perspectivas do Decreto nº 6096/2007, que institui o REUNI, adotou a formalização e estruturação de *campi* fora da sede. Abaixo, percebe-se as universidades incluídas no programa governamental REUNI que se enquadraram na expansão através da criação de *campi* fora da sede:

**Tabela 1** – Universidades participantes do REUNI com *campi* fora da sede

Nº	SIGLA	NOME	ESTADO	REGIÃO
1	FURG	Universidade Federal do Rio Grande	RS	Sul
2	UFAC	Universidade Federal do Acre	AC	Norte
3	UFAL	Universidade Federal de Alagoas	AL	Nordeste
4	UFAM	Universidade Federal do Amazonas	AM	Norte
5	UFBA	Universidade Federal da Bahia	BA	Nordeste
6	UFC	Universidade Federal do Ceará	CE	Nordeste
7	UFES	Universidade Federal do Espírito Santo	ES	Sudeste
8	UFF	Universidade Federal Fluminense	RJ	Sudeste
9	UFG	Universidade Federal de Goiás	GO	Centro-oeste
10	UFMA	Universidade Federal do Maranhão	MA	Nordeste
11	UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais	MG	Sudeste
12	UFMS	Universidade Federal de Mato Grosso do Sul	MS	Centro-oeste
13	UFMT	Universidade Federal do Mato Grosso	MT	Centro-oeste
14	UFOP	Universidade Federal de Ouro Preto	MG	Sudeste
15	UFPB	Universidade Federal da Paraíba	PB	Nordeste
16	UFPE	Universidade Federal de Pernambuco	PE	Nordeste

<sup>15</sup> Portaria Normativa nº 23 de dezembro de 2017 que dispõe sobre o fluxo dos processos de credenciamento e reconhecimentos de instituições de educação superior e de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos superiores, bem como seus aditamentos. Disponível em <https://abmes.org.br/arquivos/legislacoes/Portaria23-2017-fluxo-processo-.pdf> Acesso em maio de 2020.

17	UFPEL	Universidade Federal de Pelotas	RS	Sul
18	UFPI	Universidade Federal do Piauí	PI	Nordeste
19	UFPR	Universidade Federal do Paraná	PR	Sul
20	UFPRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro	RJ	Sudeste
21	UFRN	Universidade Federal do Rio Grande do Norte	RN	Nordeste
22	UFRPE	Universidade Federal Rural de Pernambuco	PE	Nordeste
23	UFRR	Universidade Federal de Roraima	RR	Norte
24	UFRRJ	Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro	RJ	Sudeste
25	UFS	Universidade Federal de Sergipe	SE	Nordeste
26	UFSC	Universidade Federal de Santa Catarina	SC	Sul
27	UFSCAR	Universidade Federal de São Carlos	SP	Sudeste
28	UFSM	Universidade Federal de Santa Maria	RS	Sul
29	UFU	Universidade Federal de Uberlândia	MG	Sudeste
30	UFV	Universidade Federal de Viçosa	MG	Sudeste
31	UNB	Universidade de Brasília	DF	Centro-oeste
32	UNIFAP	Universidade Federal do Amapá	AP	Norte
33	UNIFESP	Universidade Federal de São Paulo	SP	Sudeste
34	UNIR	Universidade Federal de Rondônia	RO	Norte

**Fonte:** SESU/MEC (2009).

Nesse contexto, o campus fora da sede é um apêndice da organização universitária, influenciado por diferentes demandas políticas do governo municipal. Assim, concepções locais e demais características sociais que ultrapassam a simples denominação de campus fora da sede estabeleceu a formação de novos paradigmas dentro de uma mesma instituição (CAMPOS, CARVALHO, 2014).

Um *campus* fora da sede, defendido pelo programa governamental do REUNI, experimenta diferentes realidades. Dentre essas perspectivas, é necessário apontar como a *interiorização* pode ser entendida como um processo de *democratização*, ampliando as oportunidades de acesso e contemplando atendimentos às peculiaridades locais e regionais. A Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) foi a pioneira (década de 60) na *interiorização* do ensino superior no Brasil, numa época em que apenas existiam universidades nas capitais dos estados. O acesso exclusivo à elite e o desenvolvimento não interiorizado acentuava as desigualdades sociais e econômicas, não só pela carência educacional do interior brasileiro, mas também aprofundava os problemas sociais nas capitais e metrópoles (SIQUEIRA; ALVES, 2016).

O REUNI revelou esse efetivo crescimento em diversas regiões do Brasil com a expansão da rede universitária, sobretudo na perspectiva de atender o interior do país, dado que a maioria das universidades se encontrava nas capitais e cidades

de maior porte. De fato, o processo de *interiorização* dos *campi* das universidades federais brasileiras ampliou o número de municípios atendidos pelas universidades (BIZERRIL, 2020). A constituição de um campus fora da sede não se qualifica apenas pela escolha de uma região com capacidade de desenvolvimento acadêmico e econômico. Nesse sentido:

Os principais inibidores ao processo de consolidação estão relacionados a impasses com planejamento, necessidade de maior alinhamento entre ensino, pesquisa e extensão e seus impactos na comunidade local, fragilidade em relação à representatividade e legitimidade no *campus* sede, dificuldades com recursos humanos e limitação orçamentária. Os principais indutores identificados consistem no envolvimento com a comunidade local, na atuação de forma estratégica por meio de práticas administrativas e na ação situada, cognoscente e reflexiva dos sujeitos da instituição, enquanto recursos humanos e agentes, para negociação e transformação de realidades (SILVA, 2018, p. 20).

A universidade pública é uma instituição social com regras, normas, valores e, uma legitimidade interna, a qual fundamenta-se na busca pela autonomia em face do Estado. A universidade deve procurar acompanhar as transformações sociais, econômicas e políticas dentro desse campo social. A implementação de uma instituição educacional, aqui entendida como organização, é um poderoso instrumento social que transforma as expectativas dos habitantes de certa região. Vai além do simples crescimento monetário (ALVES *et al*, 2018).

Assim, a expansão da universidade pública revela a necessidade de uma gestão eficiente. Demanda a necessidade de pessoas capacitadas e capital humano qualificado para ocupar os mais diversos cargos existentes, principalmente os relacionados à tomada de decisões. Ocorre que, na realidade vivenciada em um campus fora da sede, é comum altos índices de rotatividade de pessoal – docentes, gestores ou técnicos administrativos. Isto pode demandar uma desconexão entre expansão e a qualificação do ensino público superior:

Denominado rotatividade de pessoal, esse fenômeno se relaciona ao fluxo de entrada e saída de trabalhadores em uma organização. A competitividade, nesse contexto, torna indispensável às empresas oferecerem produtos e serviços de qualidade, evidenciando a importância de uma política de gestão de pessoas que conduza à permanência de profissionais dentro delas, trabalhando de forma eficiente e eficaz. Portanto, para a empresa ser competitiva, não é necessário somente produzir, possuir recursos financeiros e tecnologia avançada, mas ter pessoas qualificadas, que se comprometam com o trabalho e que almejem o desenvolvimento da empresa (SIQUEIRA; ALVES, 2016, p. 95).

A rotatividade de servidores em campus do interior tem muitas razões, dentre elas a precarização<sup>16</sup> do trabalho em decorrência da falta de estrutura adequada para cumprir as metas do REUNI. A *interiorização* visando efetivamente à ampliação de acesso ao ensino superior não está diretamente vinculada às condições de vida suportadas pelos atores envolvidos. Identificar o nível de rotatividade e diagnosticar as principais causas e resultados deste fenômeno tornaram-se ações essenciais para a sobrevivência da instituição educacional. O índice de rotatividade de docentes, quando elevado, ocasiona prejuízos à gestão e implementação dos processos acadêmicos, bem como considerando a importância do acompanhamento de entradas e saídas de professores a cada semestre letivo. A rotatividade de pessoal não é uma causa, mas o efeito ou consequência de certos fenômenos localizados interna ou externamente à organização e que condicionam a atitude e o comportamento do pessoal (DE LACERDA, 2015).

Nesse contexto de análise, a demanda imposta pelo REUNI de atingir uma média de conclusão nos cursos de graduação em 90% em 05 anos expressou uma lógica produtivista e empresarial, dentro dessa precarização do ensino superior. A meta de elevar a taxa de conclusão é uma meta completamente deslocada da realidade educacional, não sendo realidade na grande maioria dos países desenvolvidos, sendo este percentual somente constatado no Japão (TROMBINI *et al*, 2020).

As perspectivas estabelecidas a partir do REUNI, por vezes, são simplesmente impossíveis. Seja pelas metas inalcançáveis, seja pelos recursos dependentes dessas metas extremamente utópicas, seja pela *interiorização* pensada por meio de uma *democratização* que não chega a ser efetivada e que de fato reflete em distintos problemas sustentados por levantamentos quantitativos e não qualitativos no sistema de ensino superior.

Na reestruturação do ensino por meio da expansão do REUNI, há um desafio de adaptação. Servidores e alunos, ao se deslocarem para o interior, muitas vezes passam a enfrentar condições adversas. Além disto, as metas governamentais na verdade buscam instituições com foco essencialmente no ensino

---

<sup>16</sup> Para caracterizar a precarização, situando o docente, Bosi (2007), considera “ como precarização do trabalho docente o aumento na rotina das atividades de ensino, pesquisa e extensão que compõe propriamente o fazer acadêmico” (BOSI, 2007, p. 1505).

afastando fortemente a realização de pesquisa e extensão desqualificando a capacidade de produção de conhecimento da população estudantil. Nesse sentido:

[...] há pouca ênfase dada no Reuni ao preceito constitucional da indissociabilidade entre ensino-pesquisa-extensão a que as instituições de ensino superior devem obedecer e que a nosso ver, tem forte influência na qualidade da educação em IES. Contudo, a palavra “pesquisa” não aparece nenhuma vez no Decreto que estabeleceu o Programa, nem no documento Diretrizes Gerais do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (MEC, 2007) que regula e detalha a legislação. No documento, a palavra “extensão” é mencionada uma vez, no sentido de ser uma manifestação do compromisso social da instituição. A expansão proposta pelo Reuni visa unicamente ao ensino que condena a predominância das universidades de pesquisa e encoraja a criação de instituições com foco no ensino, compreendidas pelo órgão como as mais adequadas para países com déficit público crônico. Tal prescrição, se aplicada ao Brasil, em que as tais universidades de pesquisa já se limitavam a algumas poucas ilhas de excelência, constituídas principalmente por instituições públicas, significa consubstanciar um congelamento ou mesmo a regressão do nível científico e técnico da universidade brasileira (PACHECO, 2014, p. 07).

Além disso, o REUNI estabeleceu uma realidade em que o trabalho do professor entra na lógica exploração capitalista. Ao definir o número mínimo de 18 alunos em sala de aula na graduação por professor, revela um desses aspectos. A situação de precarização e de intensificação do trabalho docente vem ocasionando sofrimento nos sujeitos envolvidos, que se sentem pressionados de forma objetiva e subjetiva para aderirem a esse modelo de Universidade mercantilizada (SALLES *et al*, 2020).

O índice de 18 alunos de graduação/por professor revela a necessidade redução na dedicação à pesquisa e conseqüentemente perda de qualidade, essa tendência leva a precarização das condições de trabalho e de ensino. Além disto, a elevação da média de aluno por professor, por conseqüência, demanda a necessidade de elevação da taxa de conclusão perfazendo uma maior pressão nos processos avaliativos para atingir a meta e uma sobre carga de trabalho (MANCEBO, 2013). A obsessão pelo cumprimento das diretrizes desqualifica todo o processo de ensino e de identificação com o aluno que passa a ser elemento quantitativo e não individualizado na busca por ensino superior. No mais,

A necessidade do cumprimento das metas de expansão propostas no Reuni e os limites orçamentários anteriormente apresentados são, na realidade, as justificativas para essa portaria, que cria um “banco de professoresequivalentes” e uma estratégia de contratação de substitutos. Em síntese, o banco de professores-equivalente corresponde ao total de professores de 3º grau efetivos e substitutos em exercício na universidade,

no dia 31 de dezembro de 2006, expresso na 'unidade professor-equivalente'. (...), todavia, mesmo com as modificações introduzidas na Portaria Interministerial nº 224, de 23 de julho de 2007, considerando no cálculo a pós-graduação, o banco de professores equivalentes permanece um mecanismo ágil que força um aumento de produtividade institucional, em detrimento da qualidade, necessariamente, resultando na precarização das condições de trabalho. A possibilidade de reposição rápida de professores efetivos por substitutos em maior número vai aprofundar, além disso, o fosso entre o trabalho realizado pelo professor efetivo, com dedicação exclusiva, e o trabalho do professor substituto, cujo contrato de trabalho o limita a dar aulas" (LÉDA; MANCEBO, 2009. p. 58-59).

Nesse contexto, o REUNI, no cumprimento de metas e diretrizes, afeta sensivelmente a autonomia das instituições. Embora o programa estabeleça Diretrizes Gerais e afirma o respeito à autonomia, não se sabe como preservá-la, uma vez que a adesão ao REUNI implica a submissão da gestão da instituição por um período de cinco anos a um abrangente programa de reestruturação, com a liberação de verbas condicionadas à consecução das metas. Desse modo, a expansão das universidades prevê uma nova estrutura física, mas que a efetividade de recursos para tal reestruturação e a liberação das verbas está condicionada à capacidade orçamentária do MEC, muito embora o repasse de recursos implique o compromisso com as metas gerais estabelecidas pelo programa.

Além disso, cabe aqui destacar que o fenômeno da multicampia na interiorização e estruturação de campus fora da sede já revela um processo excludente. O conflito entre a necessidade de mobilidade dos estudantes e o não interesse de fixação dos docentes em localidades do interior ratifica essa exclusão. A universidade marcada pela multicampia tem evoluído significativamente em sua estrutura. No entanto, precisa lidar com a prevenção de evasão e a retenção formas de apoio pedagógico e as condições de permanência ao aluno.

O campus sede possui uma maior capacidade de apoio aos estudantes, estrutura maior, demandas de assistência em maior quantidade, fato que enfraquece a implementação fora da sede. Uma vez que a interiorização é marcada pela valorização regional, o processo de estruturação deve ser muito maior para atender as demandas da vida acadêmica, seja docente ou discente. Isto dificilmente é considerado no processo quantitativo de novas vagas.

Torna-se um círculo vicioso em que se deve dar conta das diretrizes e objetivos impostos pelo REUNI para assim garantir a existência de recursos financeiros. Mesmo que, para tal cumprimento, seja necessário precarizar a atuação dos servidores no exercício da profissão. É um crescimento quantitativo de número

de vagas e expansão com viés de *interiorização* atuando diretamente na vida dos servidores como resultado uma superexploração do trabalho, produzindo processos de intensificação bem similares aos da reestruturação produtiva observada em outras esferas do mundo do trabalho. O êxito do REUNI é diretamente vinculado à eficiência do uso dos recursos aportados dependendo de boas práticas de gestão.

As análises empreendidas permitem revelar que o REUNI, na busca por campi fora da sede, visa à ampliação do acesso de frações da população mais pobres à educação superior ao mesmo tempo em que está envolto das demandas do capitalismo. A fim de adequar a universidade a esse novo contexto, o Estado é convocado a promover reformas para ajustar a missão institucional das universidades e enquadrá-las funcionalmente aos objetivos previstos, optando-se por privilegiar a quantidade em detrimento da qualidade.

### **3 ESTUDO DE CASO: UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE (FURG), CAMPUS SANTA VITÓRIA DO PALMAR/RS**

Baseada em sua autonomia e considerando a mudança proposta pelo Governo Lula, a Universidade Federal do Rio Grande (FURG) aderiu à criação e expansão de novos *campi*, estruturando a ampliação da educação a distância e a adesão ao REUNI. O presente capítulo busca analisar a política governamental de expansão e ampliação ao acesso ao ensino superior na busca pela *democratização* por meio do estudo de caso do campus da FURG de Santa Vitória do Palmar/RS.

A FURG criou novas estruturas por meio do REUNI nos seguintes municípios: Santo Antônio da Patrulha, localizado na região metropolitana do Rio Grande do Sul, São Lourenço do Sul, na região sul do estado e Santa Vitória do Palmar (SVP), que se situa no extremo sul do Brasil, próximo à fronteira com o Uruguai. O presente capítulo se subdivide em duas seções. A primeira é dedicada à descrição da implementação do campus fora da sede em Santa Vitória do Palmar. Em seguida, será realizada uma análise da experiência deste campus com relação às diretrizes do REUNI.

#### **3.1 A IMPLEMENTAÇÃO DO CAMPUS FORA DA SEDE EM SANTA VITÓRIA DO PALMAR E AS AÇÕES DO REUNI**

A Universidade Federal do Rio Grande (FURG) iniciou suas atividades em Rio Grande/RS, uma cidade reconhecida pelas áreas: portuária (possui um dos mais importantes portos do país), industrial, militar e pesqueira, tendo ainda potencial desenvolvido para atividades turísticas. Nesse contexto, foi instalada a FURG com um viés de crescimento local e regional para um direcionamento econômico e para o desenvolvimento industrial, uma vez que até aquele momento não havia possibilidade de acesso ao ensino superior (BOLETIM ESTATÍSTICO/FURG, 2017). Não cabe, certamente, uma longa narrativa acerca da história institucional da FURG, mas é importante destacar alguns fatos que possam contribuir na análise da criação



do campus de Santa Vitória do Palmar, bem como com a própria influência do REUNI.

Historicamente, considera-se a criação da Escola de Engenharia Industrial no ano de 1955 como sendo o marco inicial da Universidade Federal do Rio Grande. Já em 1961 tem-se o processo de federalização da Escola de Engenharia Industrial. Sendo que, o crescimento da universidade se fortificou em 1969, em 20 de agosto, quando foi assinado o Decreto-lei nº 774, autorizando o funcionamento da Universidade do Rio Grande pela fusão das quatro primeiras unidades de ensino superior da cidade. No mesmo ano, em 21 de outubro, através do Decreto nº 65.462, foi criado o Estatuto da Fundação Universidade do Rio Grande, como entidade mantenedora da FURG (BOLETIM ESTATÍSTICO/FURG, 2017).

Dois anos depois, a FURG recebeu da Prefeitura Municipal a área de 250 hectares para a implantação do primeiro campus universitário, o campus Carreiros. E somente em 1984 é implantado o primeiro curso de licenciatura plena, fora da sede principal, como extensão da FURG em Santa Vitória do Palmar. Em 1999 é aprovado o novo estatuto da universidade, que passa a denominar-se Fundação Universidade Federal do Rio Grande (Portaria MEC 783/99) (BOLETIM ESTATÍSTICO/FURG, 2017).

No ano de 2007, é realizado o primeiro processo de seleção na modalidade de ensino a distância como um processo de ampliação universitária. Mesmo ano em que ocorre a adesão ao Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Públicas Federais (REUNI) (BOLETIM ESTATÍSTICO/FURG, 2017). O REUNI é um marco histórico extremamente importante e delimitador da criação dos *campi* fora da sede e reestruturação da estrutura universitária.

Através da Resolução nº 030/2007 do CONSUN, de 23 de outubro de 2007, a Universidade aprovou sua adesão, cuja proposta foi autorizada na íntegra pelo MEC. Foram previstos, para o período de 2008 a 2012, investimentos em infraestrutura (obras e instalações, equipamentos e mobiliários) e em custeio e pessoal (expansão do quadro de pessoal, bolsas acadêmicas, ampliação dos recursos para despesas de manutenção, entre outras). O montante projetado de recursos foi de aproximadamente R\$ 115 milhões. Dessa forma, a FURG aderiu ao REUNI, o que possibilitou o compromisso da criação de 18 novos cursos de graduação, além do aumento das vagas nos cursos existentes. Fora da sede, também se determinou a

criação de cursos nos municípios de Santa Vitória do Palmar, São Lourenço do Sul e Santo Antônio da Patrulha (RELATÓRIO DE GESTÃO/FURG, 2007).

O REUNI proporcionou um aporte significativo de recursos, capaz de minimizar os problemas históricos de falta de investimentos para infra-estrutura. O orçamento total executado em 2007 totalizou R\$ 190.505.491,53 (RELATÓRIO DE GESTÃO/FURG, 2007). A adesão ocasionou uma crença de melhoria futura em diversos setores educacionais:

A análise de dados da FURG, período 1998-2007, mostra, quanto à oferta de ensino:

- a) expansão de 24,21% nas matrículas dos cursos de nível médio e técnico;
- b) expansão de 42,09% nas matrículas de cursos de graduação;
- c) expansão de 286,51% nas matrículas de cursos de especialização;
- d) expansão de 84,41% nas matrículas de cursos de mestrado; e,
- e) expansão de 433,33% nas matrículas de cursos de doutorado.

Ao final de 2007, com a liberação de vagas para concursos de técnicos-administrativos e a aprovação do REUNI, que também projeta vagas para servidores técnicos, alteram-se as perspectivas de atendimento das demandas e do crescimento da instituição. Também se projetam: (a) a partir da definição do conceito de Professor Equivalente, que ocorra, em futuro próximo, a substituição integral de professores substitutos nos casos de vacância por aposentadoria, óbito ou exoneração, restando estas situações apenas para os casos de liberação para programas de pós-graduação; e, (b) a partir da aprovação do REUNI/FURG, a recomposição do quadro de docentes efetivos, até o final de 2011 (RELATÓRIO DE GESTÃO/FURG, 2007, p. 32).

Ainda no ano de 2007, o Relatório de Gestão Universidade Federal do Rio Grande (FURG) assegurou:

o Plano de Reestruturação e Expansão – Reuni, praticamente, dobrará a capacidade da Universidade nos próximos cinco anos, quando estaremos contratando mais de 400 servidores efetivos e construindo novas instalações para atender o crescimento projetado; levamos a FURG para outros cinco municípios do Cordão Litorâneo Sul-Riograndense (Santa Vitória do Palmar, São Lourenço do Sul, São José do Norte, Mostardas e Santo Antônio da Patrulha), implantando Pólos da Universidade Aberta do Brasil (RELATÓRIO DE GESTÃO/ FURG, 2007, p. 144)

Em 2008, a criação das novas unidades acadêmicas foi parte integrante do processo de mudança organizacional na Instituição. A readequação da infra-estrutura vinda dos recursos financeiros do REUNI perfaz a quantia de R\$ 668.782,00. Além disso, no funcionamento dos Cursos de Pós-graduação, a previsão era de 890 alunos matriculados; no entanto, matricularam-se 1.180 alunos, superando a meta prevista em 32,6%. Este aumento no número de matriculados nos cursos de pós-graduação da FURG já no primeiro ano do programa governamental

se deve à criação de novos cursos de pós-graduação e também aumento de vagas para mestrado e doutorado nos programas existentes. Ainda, a adesão ao REUNI, aprovou 12 novos cursos. (RELATÓRIO DE GESTÃO/FURG, 2008). Assim,

Com a adesão da nossa Universidade ao REUNI, diversas demandas reprimidas começaram a ser atendidas minimizando os problemas históricos de falta de recursos principalmente para investimento em infra-estrutura. O orçamento total executado em 2008 totaliza R\$ 212.533.318,78 (RELATÓRIO DE GESTÃO/FURG, 2008, p. 21).

Em 2009, foram realizados diversos concursos públicos para preenchimento de vagas docentes e de técnico-administrativo em Educação. Os concursos realizados durante o exercício tiveram por objetivo o preenchimento de 89 (oitenta e nove) cargos de técnicos e 101 (cento e um) cargos docentes, resultantes de autorizações do Governo Federal por conta do REUNI. Nesse período, começou a consolidação dos *campi* fora de sede, que se estendeu durante 2010. Ainda em 2009, cursos de Graduação foram implementados, destacando-se aqui a Graduação de Turismo Binacional do campus de Santa Vitória do Palmar.

Em 2010, a FURG passa por grandes mudanças de sua estrutura física com a criação de novos *campi* fora de sua sede. Assim, dentro dessa expansão, realizou-se o processo de integração de um terreno com benfeitorias para implantação do campus de Santa Vitória – 60.000 m<sup>2</sup> com 710,26m<sup>2</sup> de área construída. Em 2011, os investimentos pactuados no REUNI tiveram pleno desenvolvimento. Os *campi* de Santo Antonio de Patrulha, Santa Vitória do Palmar e São Lourenço do Sul receberam investimentos significativos caracterizados por reformas prediais, aquisição de equipamentos e lotação de quadros pessoal (RELATÓRIO DE GESTÃO/FURG, 2011).

Durante o ano de 2012, diversas atividades dos novos *campi* da FURG nos municípios de Santo Antônio da Patrulha, Santa Vitória do Palmar e São Lourenço do Sul visando ao planejamento para implementação de novos cursos. Dentre eles, destaca-se a criação dos cursos de de Hotelaria e Tecnologia em Eventos junto ao campus de Santa Vitória do Palmar (RELATÓRIO DE GESTÃO/FURG, 2012).

Em 2013, destaca-se a criação do Programa de Ações Afirmativas (PROAAF), em substituição ao Programa de Ações Inclusivas (PROAI), no mesmo ano que começa a regulamentação da mobilidade estudantil na FURG, conforme previsão do REUNI (FURG, s.d.). Além disso, com o intuito de consolidar ainda mais

os *campi* fora da sede, de modo a fortalecer a identidade da comunidade local, sem deixar de considerar as demandas nacionais, a FURG criou mais 05 (cinco) cursos, com a oferta de 310 vagas anuais atendendo as demandas dos 03 (três) campi fora da sede.

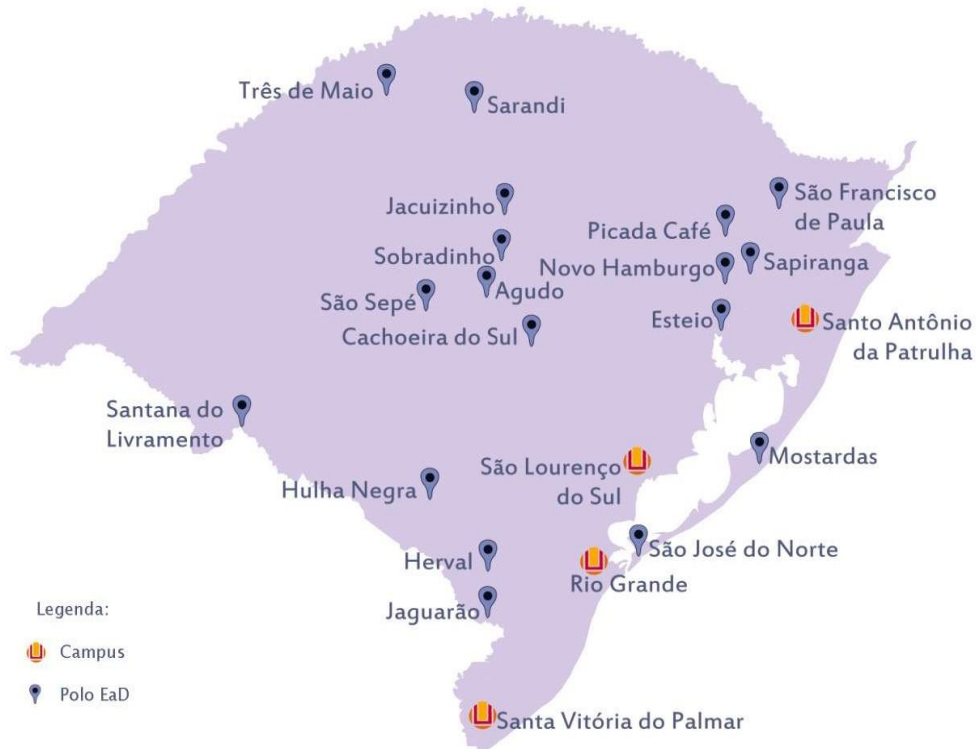
Santa Vitória do Palmar recebeu inicialmente dois cursos: Bacharelado em Hotelaria e Curso Superior de Tecnologia em Eventos. No ano de 2013, foi concluída a construção do pavilhão de salas de aula no campus de Santa Vitória do Palmar (RELATÓRIO DE GESTÃO/FURG, 2013). Em 2014, foram criados os dois últimos cursos: Bacharelado em Comércio Exterior (Deliberação nº 100 COEPEA), com 45 vagas e o Bacharelado Relações Internacionais (Deliberação nº 101 COEPEA). O ano de 2014 foi marcado ainda por importantes conquistas no campus de Santa Vitória do Palmar, representando a continuidade de melhorias de instalações física e funcionais. Nesse sentido:

Ao longo do ano de 2014, foram realizadas diversas melhorias, pequenas reformas, mudanças, melhoria das redes de comunicação, ações de manutenção corretiva e preventiva, entre outras, afim de melhorar a infraestrutura e organização administrativa do Campus. Alguns exemplos: Construção de passarelas entre prédios de salas de aulas, troca de forros, colocação de divisórias, instalação de pontos de rede e telefonia, instalação de infraestrutura e projetores multimídia nas salas de aulas, manutenção de jardins e podas de árvores, lotação de um servidor terceirizado no cargo de zelador para dar conta da demanda de pequenas manutenções diárias, realização de mudanças de mobiliário e reorganização dos espaços, instalação de contentores de resíduos e outras ações visando qualificar a gestão do campus (RELATÓRIO DE GESTÃO/FURG, 2014, p. 252).

Em 2015, a FURG estabeleceu como meta a continuidade nos investimentos no campus de Santa Vitória do Palmar. Para isso, foi definido dar sequência ou concluir as seguintes obras: (a) ponto de convivência, (b) casa do estudante, (c) subestação, (d) etapa 2 Bloco A de salas de aula e (e) paisagismo do Campus. Segundo o Relatório de Gestão (2015), apenas a obra de paisagismo não foi iniciada (RELATÓRIO DE GESTÃO/FURG, 2015).

O ano 2016 se destacou pela consolidação dos *campi* fora da sede em uma nova estrutura de universidade contemplando diferentes cidades (Figura 2). E, para isso, passou-se a demandar acerca da avaliação dos cursos e promover discussões sobre alterações curriculares. Tratava-se de orientações para a avaliação do curso de Tecnologia em Eventos e alteração curricular no curso de Turismo Binacional (RELATÓRIO DE GESTÃO/FURG, 2016).

**Figura 2 – Área de abrangência da FURG**



Fonte: ANUÁRIO/FURG, 2009.

No ano de 2017, o recurso disponibilizado à universidade para a realização dos objetivos estabelecidos no REUNI, precisamente o programa de Assistência ao Estudante de Ensino Superior, teve um orçamento insuficiente tendo em vista o crescimento exponencial da Instituição na expansão com os campi situados fora do município de Rio Grande (RELATÓRIO DE GESTÃO/FURG, 2017). Nesse sentido:

(...) a Universidade complementou o orçamento da assistência estudantil com recursos do seu orçamento de custeio, a exemplo do que vem fazendo nos últimos anos, na ordem de R\$ 7.937.785,61. Tal valor é apenas 1% menor que o total destinado pela lei orçamentária para a ação 4002. Esse aporte elevou o total aplicado na Assistência Estudantil para o patamar de R\$ 15.907.232,61 (...) O orçamento da Universidade, que vinha apresentando crescimento anual constante até o exercício de 2015, apresentou em 2016 uma redução de 15,20% no REUNI de manutenção e acréscimo de 26,90% nos recursos de funcionamento. No ano de 2017, o orçamento de custeio destinado à manutenção e funcionamento da Universidade apresentou uma redução de 11,11% em relação ao exercício de 2016. O orçamento de custeio alocado, em 2017, na ação 4002 – Assistência ao Estudante de Ensino Superior, embora liberados em sua totalidade e tendo apresentado um pequeno aumento de 4,38% em relação ao exercício anterior, não foi suficiente para cobrir as despesas com

auxílios aos alunos carentes, forçando a FURG a complementar esta ação com recursos da manutenção institucional. Os recursos de capital alocados na ação em 2017 apresentaram uma redução de 71,43% em relação ao ano de 2016, bem como teve um contingenciamento de 40%. (RELATÓRIO DE GESTÃO/FURG, 2017, p. 55).

Não é difícil identificar o REUNI como um programa governamental que se instaurou por meio da adesão das universidades federais e não como uma política de Reforma. Trata-se de um processo demarcado pelos desejos de reestruturação, mas foi alvo também de inúmeras crises decorrentes de diferentes fatores e principalmente pela rigidez de suas diretrizes para liberação de recursos continuados. As universidades enfrentaram a expansão por meio do REUNI, experimentando uma reestruturação, aqui delimitada no crescimento da Universidade Federal do Rio Grande (FURG).

Assim, tem-se no REUNI a evolução na reestruturação da FURG com a ampliação do acesso ao ensino superior e a consolidação dos *campi* fora da sede. O campus de Santa Vitória do Palmar é um reflexo da demanda social de necessidades universitárias em uma cidade do interior com economia baseada na agricultura e na pecuária. Trata-se de um município fronteiriço brasileiro do Estado do Rio Grande Do Sul, localizado no extremo sul do Brasil, na fronteira com Uruguai. A população no último censo (2010) do IBGE era de 30.990 pessoas, tendo uma perspectiva estimada de de população realizada pelo IBGE de 29.676 pessoas em 2019. Em 2018, o salário médio mensal dos trabalhos formais era de 2.3 salários mínimos, sendo 17,7% da população desenvolve alguma ocupação. A taxa de escolarização de 6 a 14 anos de idade chega a 98,5%. Possui 21 escolas de ensino fundamentais e 4 escolas de ensino médio.

A cidade de Santa Vitória do Palmar “vive em outro tempo, um tempo lento” (FERREIRA, 2009, p.13) e não oferece condições dignas para sua própria população, possuindo um alto déficit em políticas públicas. A estruturação do campus fora da sede refletiu também na expansão da população urbana com o surgimento de novos atores sociais.

Além disso, a estrutura do campus fora da sede localizado na FURG de Santa Vitória do Palmar é desconectada do espaço urbano, estruturado nas proximidades do cemitério, de forma segregada. O local possui um grande

distanciamento do perímetro urbano e dificulta a mobilidade local da população do campus (FERREIRA, 2009).

O déficit de ensino superior, somado à localização geográfica e questões econômicas, demandou a *interiorização* do campus da FURG. No início dos anos 2000, passou a oferecer o curso de Pedagogia direcionada aos professores da rede municipal de ensino, projeto que teve fim no ano de 2003. Já no ano 2009 passou a oferecer o curso de Turismo Binacional, conforme já explicitado. Nessa época, sem sede própria as atividades acadêmicas eram realizadas na Associação Atlética Banco do Brasil (AABB). E, posteriormente, a mudança para o campus fora da sede, com estrutura própria que, ao avançar dos anos somou outros cursos de graduação e crescimento estrutural (SANTOS, 2015).

A formação do campus de Santa Vitória do Palmar em um primeiro momento foi identificada pela área do turismo. Posteriormente, estruturada a partir das demandas internacionais por tratar-se de um local próximo a fronteira com o Uruguai. Assim, no município de Santa Vitória do Palmar, com área total de 60.000m<sup>2</sup> e área construída de 1.063,78m<sup>2</sup>, são ofertados os cursos de Eventos - Tecnologia, Hotelaria, Turismo Binacional, Comércio Exterior e, Relações Internacionais (RELATÓRIO DE GESTÃO/FURG, 2017).

Atualmente, o Campus de Santa Vitória do Palmar oferece cursos voltados para questões de fronteira, buscando gerar conhecimento e desenvolvimento para a vocação local. Composto por 12 salas de aula, 4 laboratórios de pesquisa e uma biblioteca setorial, o campus oferece uma infraestrutura completa para a formação acadêmica, biblioteca setorial, unidade da Pró-reitoria de Assuntos Estudantis (assistência estudantil), centro de convivência, casa do estudante, laboratório de eventos, laboratório de hotelaria, laboratório de turismo, laboratório de informática (FURG, s.d.).

### 3.2 UM BALANÇO DOS CURSOS DE GRADUAÇÃO DO CAMPUS DE SANTA VITÓRIA DO PALMAR E AS DIRETRIZES DO REUNI

O REUNI definiu objetivos e diretrizes a serem seguidas pelo Programa Governamental em um espaço temporal de 4 anos (2008-2012). Após esse período, era esperado que surtissessem os reflexos da reestruturação. Assim, o REUNI definiu como um dos seus principais objetivos criar condições para a ampliação do acesso e permanência na educação superior, no nível de graduação, para o aumento da qualidade dos cursos e pelo melhor aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos existentes nas universidades federais. Para isso, definiu as diretrizes bases (BRASIL, 2007).

A partir das diretrizes definidas no programa governamental REUNI na reestruturação do campus da FURG de Santa Vitória do Palmar, definiu-se pela análise dos cursos de graduação (criados/ampliados por meio do programa governamental). Trata-se de uma forma de evidenciar a realidade experimentada nessa mudança do sistema educacional e na interiorização do ensino com a formação do campus fora da sede.

O campus avançado de Santa Vitória do Palmar, localizado no extremo sul do estado do Rio Grande do Sul, na fronteira com o Uruguai, em sua estrutura física própria teve início em 2011, motivado pela proposta em tornar o local como uma referência acadêmica na *interiorização* do ensino e passou a comportar os seguintes cursos: Bacharelado em Turismo Binacional, Bacharelado em Hotelaria e Tecnologia em Gestão de Eventos. E, a partir do ano de 2015, os cursos de Bacharelado em Comércio Exterior e Relações Internacionais (SANTOS, 2015).

Cabe aqui ressaltar que a análise se refere essencialmente à estrutura de um campus fora da sede, ou seja, por força constitucional, a universidade como um todo detém a autonomia universitária. Tal percepção está prevista, por exemplo, no art. 4º do Decreto do REUNI, ao preconizar que o plano de reestruturação da universidade que postule o ingresso no Programa, “respeitadas a vocação de cada instituição e o princípio da autonomia universitária, deverá indicar a estratégia e as etapas para a realização dos objetivos referidos no Decreto”.



Entretanto, o campus fora da sede possui vinculação burocrática com a sede principal e demanda diversos fatores que interpelam a real autonomia quanto às decisões. Nesse sentido:

A interiorização de uma universidade federal, sobre o balanço centralização-descentralização do processo, e revela alguns paradoxos: 1) o combate às desigualdades regionais não seria melhor sucedido a partir de uma gestão local, e não central?; 2) a judicialização da disputa sobre as vagas federais não protegeria os favorecidos, em nome da igualdade de direitos?; 3) os vícios da cultura política brasileira aqui aventados, como o mandonismo e o patrimonialismo, não se infiltrariam sorrateiramente na apropriação do Estado por grupos de poder influentes, invadindo diretamente a autonomia das federais, enquanto instâncias que primam por uma gestão democrática e que, por esse motivo, teriam melhores condições de gerir um processo de democratização do ensino superior? (VARGAS, 2016, p.165).

Cabe aqui ressaltar o Decreto nº 9235/2017, de 15 de dezembro de 2017, que dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação das instituições de educação superior e dos cursos superiores de graduação e de pós-graduação no sistema federal de ensino destaca a questão da autonomia:

Art. 32. O campus fora de sede integrará o conjunto da instituição.  
§ 2º Os campi fora de sede dos centros universitários não gozarão de atribuições de autonomia (BRASIL, 2017).

Nesse processo de interiorização, todos os cursos desenvolvidos no campus de Santa Vitória do Palmar estão vinculados a institutos acadêmicos localizados na FURG sede, campus Carreiros, cidade de Rio Grande/RS, mantendo o conjunto da instituição. Abaixo, segue a relação dos cursos de graduação presencial (Tabela 2) oferecidos pela FURG/SVP através do último processo seletivo até então publicizado (2019):

**Tabela 2 – Cursos de Graduação Presencial do campus de Santa Vitória do Palmar**

CURSO	TURNO	ATO DE RECONHECIMENTO	CH TOTAL	INTEGRALIZAÇÃO CURRICULAR	
				TEMPO MÍNIMO	TEMPO MÁXIMO
Comércio Exterior	N	Deliberação COEPEA 100/2014 de 05/09/2014	2720	4 anos	7 anos
Eventos - Tecnólogo	D	Portaria 969 de 06/09/2017	1805	2,5 anos	4 anos
Hotelaria - Bacharelado	N	Portaria 98 de 15/02/2018	2750	4 anos	7 anos
Relações Internacionais	I	Deliberação/COEPEA 101/2014 de 05/09/2014	3120	4 anos	7 anos
Turismo - Bacharelado	N	Portaria 272 de 03/04/2017	2460	4 anos	7 anos

FONTE: ANUÁRIO/FURG, 2019.

O Instituto de Ciências Humanas e Informação (ICHI) possui os seguintes cursos no campus de Santa Vitória do Palmar: Eventos, Turismo e Hotelaria. O curso de Tecnologia de Eventos busca consolidar a área do turismo, hospitalidade e eventos. Assim, o Ministério da Educação define (2010):

O tecnólogo em Eventos atua em instituições de eventos, de turismo e em meios de hospedagem, prestando serviços especializados no planejamento, organização e execução de eventos sociais, esportivos, culturais, científicos, artísticos, de lazer e outros. Domínio dos códigos funcionais e dos processos de interação dinâmica de todos os agentes integrados ao turismo e os variados aspectos culturais, econômicos e sociais da região em que atua, com consciência crítica acerca das orientações éticas, ambientais e legais, são fundamentais na atuação deste profissional (CATÁLOGO NACIONAL DE CURSOS SUPERIOR DE TECNOLOGIA/MEC, 2010).

A área profissional de Turismo e Hospitalidade ocupa-se da criação de produtos a serem ofertados e, sobretudo, da prestação de serviços turísticos, de hospedagem, de alimentação e de eventos (MEC, 2000). O bacharel em Turismo é um profissional com qualificação para criar experiências turísticas primando pela qualidade dos serviços, atuando na gestão de destinos turísticos, na administração de empreendimentos, projetos e planos turísticos, na organização e gestão de eventos, desempenhando atividades de pesquisa, planejamento, avaliação, coordenação, qualificação e promoção do turismo. A criação do curso de graduação da FURG no campus SVP foi aprovada em 2009 e o ingresso da primeira turma ocorreu no primeiro semestre letivo de 2010. (FURG, s.d).

Já o curso de Hotelaria iniciou a partir do ano de 2012. No plano de estruturação e fortalecimento dos novos *campi*, buscava otimizar o uso da estrutura existente e de instituir uma identidade acadêmica por meio da oferta de cursos relacionados a um campo de saber em que as temáticas de formação se aproximam e as matrizes curriculares estejam integradas (FURG, s.d.).

No ano de 2015, iniciou a graduação de Comércio Exterior oferecido pelo Instituto de Ciências Econômicas, Administrativas e Contábeis (ICEAC). O curso tem como objetivo geral a formação de profissionais bacharéis com conhecimento de comércio internacional, capazes de compreender, identificar, criticar, aprimorar e aplicar esse conhecimento com capacidade técnica, através de sólida formação teórica e conhecimento aplicado da área, para atuar, tanto no setor público quanto

no privado, com um exercício ético e profissional do Comércio Exterior (RELATÓRIO DE GESTÃO/FURG, 2016).

No mesmo ano, a Deliberação nº 101/2014 de 05 de setembro de 2014 do COEPEA, dispõe sobre a criação do curso de Relações Internacionais no campus de Santa Vitória do Palmar, vinculado à Faculdade de Direito (FADIR) para capacitar profissionais para a análise e compreensão das múltiplas interfaces de fenômenos internacionais (RELATÓRIO DE GESTÃO/FURG, 2016).

A partir da estruturação do campus de Santa Vitória do Palmar e apresentação dos cursos de graduação oriundos do REUNI na formação de um campus fora da sede, passa-se a analisar a busca da *democratização* por meio do cumprimento das diretrizes do REUNI, tendo como delimitação temporal os anos de 2015 a 2019, expressando (2015) o ano que os últimos cursos de Santa Vitória do Palmar foram criados, em comparação ao levantamento do último ano.

A **Diretriz Número 1** trata da “Redução das taxas de evasão, ocupação de vagas ociosas e aumento de vagas de ingresso, especialmente no período noturno”. Cabe aqui questionar de forma inaugural na análise das diretrizes: a expansão é suficiente para modificar o ensino superior historicamente elitizado?

O fato é que as transformações da educação superior esbarram em uma realidade irrefutável: o Brasil permanece com um elevado índice de pessoas sem a escolarização básica e a expansão educacional, mesmo grandiosa, não é suficiente para atender o número de alunos ausentes do ensino superior, cuja inclusão se faz a um ritmo demasiadamente inferior às necessidades da sua demanda real (ALBUQUERQUE, 2008). No campus da FURG de Santa Vitória do Palmar, desde o ano de 2015 são ofertadas 45 vagas em cada um dos cursos do campus de Santa Vitória do Palmar (exceto Turismo):

**Tabela 3 - Candidatos e Vagas nos Processos Seletivos**

CURSO	2015		2016		2017		2018		2019	
	CAND.	VAGAS	CAND.	VAGAS	CAND.	VAGAS	CAND.	VAGAS	CAND.	VAGAS
Comércio Exterior	655	45	594	45	556	45	431	45	380	45
Eventos - Tecnólogo	386	45	400	45	376	45	223	45	192	45
Hotelaria	379	45	422	45	367	45	202	45	170	45
Relações Internacionais	416	45	338	45	445	45	319	45	291	45
Turismo Binacional	373	30	270	30	265	30	197	30	133	30

FONTE: ANUÁRIO/FURG, 2019.

Mesmo com a *interiorização* do acesso ao ensino superior e diversos investimentos no campus, o que se percebe é uma diminuição no número de candidatos inscritos para a disputa de vagas na universidade. O Curso de Comércio Exterior tinha no ano de 2015 a definição de 14,56 candidatos por vaga; este número foi decaindo em todos os anos subseqüentes, chegando à média de 8,44 candidato/vaga no ano de 2019. A redução no número de candidatos é experimentada em todos os cursos. Além disso, o número de ingressantes no ano de 2019 não alcança o número de vagas disponibilizadas, mesmo que, dos cinco cursos do campus de Santa Vitória do Palmar, três deles cumpram com a diretriz de oferta em período noturno como um meio facilitador de acesso à universidade pela demanda da sociedade que precisa trabalhar no período diurno. Assim, revela-se o número de discentes ingressantes em 2019 (Tabela 4):

**Tabela 4 – Discentes ingressantes em 2019**

CURSO	INGRESSANTES POR SISU		TOTAL	OUTRAS FORMAS DE INGRESSO		TOTAL	TOTAL GERAL
	1º SEMESTRE	2º SEMESTRE		1º SEMESTRE	2º SEMESTRE		
Comércio Exterior	14	2	16	13	4	17	33
Eventos	15	0	15	0	2	2	17
Hotelaria	26	0	26	4	0	4	30
Relações Internacionais	35	0	35	14	4	18	53
Turismo	15	0	15	8	1	9	24

FONTE: ANUÁRIO/FURG, 2019.

No quantitativo de discentes ingressantes em 2019, percebe-se que o número de novos alunos é muito inferior a capacidade de alunado do campus de SVP. Cada curso disponibilizou 45 vagas de ingresso pelo SiSU (exceto Turismo, que ofereceu 30).

Nesse contexto de alunos ingressantes, o curso de Relações Internacionais comportando outras formas de ingresso (mudança de curso, transferência, portador de diploma, ocupação de vagas ociosas) chegou a 53 alunos, entretanto, o único curso que demandou um corpo discente superior ao da capacidade proposta, uma vez que o segundo grupo com o número mais alto é Comércio Exterior que ingressou uma turma de 33 alunos em 2019, 12 alunos a menos do que a disponibilização inicial (45 vagas).

Além disso, é importante destacar a evasão escolar, fator considerado como uma das diretrizes do REUNI para alcance da *democratização*. O que se percebe acerca da evasão é que há uma variação no número de matriculados por curso. Inclusive com uma taxa de evasão entre primeiro e segundo semestre de cada ano, bem como evasão dos alunos que entraram em um curso, mas não concluíram. Dessa forma, importante mencionar:

A evasão deve ser entendida sob dois aspectos similares, mas não idênticos:

1. A evasão anual média mede qual a percentagem de alunos matriculados em um sistema de ensino, em uma IES, ou em um curso que, não tendo se formado, também não se matriculou no ano seguinte (ou no semestre seguinte, se o objetivo for acompanhar o que acontece em cursos semestrais). Por exemplo, se uma IES tivesse 100 alunos matriculados em certo curso que poderiam renovar suas matrículas no ano seguinte, mas somente 80 o fizessem, a evasão anual média no curso seria de 20%.

2. A evasão total mede o número de alunos que, tendo entrado num determinado curso, IES ou sistema de ensino, não obteve o diploma ao final de um certo número de anos. É o complemento do que se chama índice de titulação. Por exemplo, se 100 estudantes entraram em um curso em um determinado ano e 54 se formaram, o índice de titulação é de 54% e a evasão nesse curso é de 46%.

Os dois conceitos estão ligados, mas não diretamente, porque depende dos níveis de reprovação e das taxas de evasão por ano, ao longo do curso (DA SILVA FILHO *et al*, 2007, p. 642).

Assim, na análise da evasão anual, a porcentagem dos alunos matriculados tem pouca variação durante o semestre, dificilmente ultrapassando o número de redução de até 10 alunos. Entretanto, na análise de 45 novas vagas ao ano, a variação de matriculados de um ano para o outro tem uma variação maior, inclusive sem alcançar o número de vagas disponibilizadas:

**Tabela 5 – Matriculados por curso presencial**

CURSO	2015		2016		2017		2018		2019	
	SEMESTRE		SEMESTRE		SEMESTRE		SEMESTRE		SEMESTRE	
	1º	2º	1º	2º	1º	2º	1º	2º	1º	2º
Comércio Exterior	45	38	79	61	94	82	100	95	107	96
Eventos	22	20	64	52	69	62	76	65	72	71
Hotelaria	74	65	100	90	103	103	101	94	109	92
Relações Internacionais	23	21	49	43	75	71	84	72	114	108
Turismo	89	79	28	50	86	75	81	78	85	75

FONTE: ANUÁRIO/FURG, 2019.

Na análise da evasão total, os dados revelam um afastamento concreto do programa governamental REUNI no cumprimento da política de evasão para *democratização* do ensino superior. O número de diplomados não chega a 50% do número de vagas ofertadas por ano. O maior número de estudantes alcançado em

um curso do campus de Santa Vitória do Palmar é a soma de 17 estudantes da graduação de hotelaria no 2º semestre de 2019. O curso de Relações Internacionais, em sua primeira turma, formou 3 alunos e, na segunda turma, 9 alunos de uma disponibilização de 45 vagas para ingressantes em todos os anos desde a abertura do curso no ano de 2015. Ainda, por dois momentos, o curso de Turismo formou apenas um aluno (1º semestre de 2016 e 1º semestre de 2018), sendo que sua turma maior de diplomados foi de 14 alunos (Tabela 6).

**Tabela 6 – Diplomados por curso**

CURSO	2015		2016		2017		2018		2019	
	SEMESTRE		SEMESTRE		SEMESTRE		SEMESTRE		SEMESTRE	
	1º	2º	1º	2º	1º	2º	1º	2º	1º	2º
Comércio Exterior	NI	NI	NI	NI	NI	NI	NI	NI	1	11
Eventos	-	-	5	-	6	-	5	2	2	6
Hotelaria	-	-	-	-	-	12	1	7	2	17
Relações Internacionais	-	-	-	-	-	-	-	3	-	9
Turismo	-	14	1	8	2	7	1	8	0	8

\* NI – Não informado

FONTE: ANUÁRIO/FURG, 2019.

Ainda, para análise da evasão acadêmica, torna-se essencial a avaliação das questões que justificaram o afastamento dos estudantes, entre as possibilidades revela-se: mudança de curso, transferência, abandono do curso, jubilação e outros. Para a continuidade dessa análise, optou-se pelo destaque a evasão causada pelo abandono do curso (Tabela 7).

**Tabela 7 – Afastamento motivado pelo abandono do curso – Campus Santa Vitória do Palmar**

CURSO	2015		2016		2017		2018		2019	
	SEMESTRE		SEMESTRE		SEMESTRE		SEMESTRE		SEMESTRE	
	1º	2º	1º	2º	1º	2º	1º	2º	1º	2º
Comércio Exterior	-	7	6	17	10	12	7	8	9	13
Eventos	1	2	2	13	15	7	7	9	5	0
Hotelaria	8	8	5	10	10	2	10	07	3	13
Relações Internacionais	-	2	2	6	9	11	9	8	3	6
Turismo	16	10	3	6	10	9	5	4	0	12

FONTE: ANUÁRIO/FURG.

Ainda acerca do abandono do curso, destaca-se:

O fenômeno do abandono pode ser compreendido quer do ponto de vista individual, quer do institucional. Abandonar um curso pode representar, a nível individual, o fracasso para atingir uma meta, a ausência de interesse ou a incapacidade para satisfazer o trabalho acadêmico. O mesmo fenômeno, a nível institucional, pode afectar a organização, a programação académica e, em muitos casos, o prestígio institucional (ALBUQUERQUE, 2008, p. 19)

Os resultados obtidos sugerem que o contexto universitário promoveu de alguma forma ações para isso, seja pelo papel desempenhado pela dimensão da organização, pelos objetivos institucionais, pelas interações estabelecidas entre os estudantes e os membros da comunidade universitária, pelas práticas docentes, pelos serviços e programas disponibilizados aos estudantes (ALBUQUERQUE, 2008). O fato é que o abandono, mesmo que compreendido do ponto de vista individual ou institucional, representa um fracasso na busca de uma meta, tanto para o aluno quanto para a instituição. Necessário ainda comparar com cursos acadêmicos de unidades do campus sede na demanda de evasão total por abandono do curso:

**Tabela 8 – Afastamento motivado pelo abandono do curso – Campus Carreiro Rio Grande/RS**

CURSO (campus Rio Grande/RS)	VAGAS OFERTADAS AO ANO	AFASTAMENTO POR ABANDONO DO CURSO
	2019	2019
Administração (ICEAC)	100	59
Direito Noturno (FADIR)	55	9
Psicologia (ICHI)	35	5

FONTE: ANUÁRIO/FURG, 2020.

Nesse contexto, revela-se que a *interiorização* não perfaz um meio efetivo de alcance a *democratização*. A demanda necessária de acesso ao ensino superior em cidades do interior não se soluciona pela infraestrutura acadêmica de um campus fora da sede. A própria definição criada já revela o jogo linguístico de um campus fora da estrutura de origem, ou seja, desconexa a relação tradicional. Não há de fato uma real acolhida do perfil do alunado do interior. Nesse sentido:

Mesmo que o conhecimento e as aprendizagens constituam-se forças transformadoras e a certificação superior propicie aberturas de possibilidades, muitos desses estudantes, independentemente do diploma, continuarão atados aos “velhos” padrões socialmente estruturados. As estruturas econômicas e a condição de classe e, também, à valorização institucional que expede os diplomas/certificações, estabelecem os diferentes papéis a serem assumidos na sociedade pelos concluintes, fortalecem a “distinção” e reforçam o elitismo do ensino superior, apesar da sua expansão. (PRESTES; JEZINE; SCOCUGLIA, 2012, p. 207)

O fato é que a falta de acesso à escolaridade universitária pode estar vinculada a diversas outras questões, sejam locais, históricas, individuais. Mas não se solucionam e nem reprimem o abandono de curso pelo fato de possibilitar o acesso ao ensino superior em demandas regionais afastadas da sede da universidade, ou fora da sede.

O campus fora da sede possui uma condição diferenciada, reduzida em infraestrutura, atendimento, qualificação se comparada ao campus da sede principal. Ainda existe a rotatividade de servidores públicos e se tem uma rotina vinculada a uma cidade de interior que muitas vezes não possui compatibilidade com a vida dos universitários. Por conseguinte, há um relacionamento estabelecido por um perfil de localismo<sup>17</sup> que na continuidade da análise demanda o questionamentos acerca da segunda diretriz do REUNI que busca a ampliação da mobilidade estudantil, a seguir.

A **Diretriz Número 2** trata da ampliação da mobilidade estudantil, com a implantação de regimes curriculares e sistemas de títulos que possibilitem a construção de itinerários formativos, mediante o aproveitamento de créditos e a circulação de estudantes entre instituições, cursos e programas de educação superior. Nesse sentido, importante ressaltar que a disparidade de tempo de estudo entre ricos e pobres expressa às condições sociais e econômicas desse estudante que frequenta o ensino superior, revelando o afastamento do programa governamental de expansão como processo de *democratização*:

Sob este prisma, é procedente atentar que a massificação da educação superior não significa a queda da tradicional universidade elitista. O ingresso de uma grande massa de excluídos no ensino superior através de programas de bolsas, vistos como uma das alternativas do modelo de desenvolvimento e das demandas sociais, não significa o rompimento da resistência implícita ou explícita à massificação. Inúmeros grupos de

---

<sup>17</sup> O localismo é uma forma de organização que ocorre em municípios do interior que valoriza de forma extrema o território local e não se estabelece de modo empreendedor para a recepção de novas dinâmicas (FONSECA, 2007).



pressões continuam atuando para garantir os “interesses pelo avanço da ciência” ou “responder interesses estratégicos e conjunturais do desenvolvimento econômico-social” através dos méritos propiciados pela situação de classe. O programa Ciência sem Fronteiras, já mencionado é um exemplo da preservação do elitismo acadêmico, na medida em que aposta no desenvolvimento das pesquisas nos cursos mais competitivos para a atual conjuntura nacional e internacional, e seleciona os alunos que se mostram mais qualificados para atender as demandas da produção de ciência e tecnologia globalizada. Assim, a expansão do canal de acesso ao ensino superior na sociedade brasileira, embora represente iniciativas significativas no plano da democratização do acesso, não é suficientemente forte para derrubar a muralha da diferença de classe social. O privilégio de entrada universidades tradicionais, nos cursos mais concorridos, continuam sendo resguardado para as pequenas parcelas privilegiadas da população. Resta saber quais as consequências dessa persistente “distinção” no modelo de desenvolvimento econômico internacionalizado, que atrela as questões econômicas com as sociais e culturais ((PRESTES; JEZINE; SCOCUGLIA, 2012, p. 208)

Os cursos de graduação do campus de Santa Vitória do Palmar buscam uma formação que possibilite a aproximação curricular. A definição de uma área acadêmica de excelência para escolha das graduações, por si só revela a busca por essa integração.

Na estrutura curricular do curso de Relações Internacionais, por exemplo, é possível destacar inúmeras disciplinas optativas que são também disponibilizadas a outras graduações do campus: Avaliação Financeira de Investimentos Internacionais (ICEAC); Comércio Internacional e Mercado Verde (ICEAC); Corporações Transnacionais (FADIR); Direito Aduaneiro (FADIR); Direito Comunitário (FADIR); Direito do Comércio Internacional (FADIR); Direito Internacional Econômico (FADIR); Direito Internacional Humanitário (FADIR); Economia Ambiental (ICEAC); entre outras. No mais, o REUNI demanda a ideia de uma mobilidade entre instituições que a FURG define:

Mobilidade estudantil é o afastamento do estudante da sua universidade de origem para realizar parte de seus estudos em outras universidades do país ou estrangeiras. A mobilidade permite ao estudante conhecer e interagir com outras culturas e outros métodos de ensino, enriquecendo sua formação. Quando realizada no exterior, possibilita o aprimoramento da língua estrangeira. (DELIBERAÇÃO 063/2014, FURG).

Assim, há a possibilidade de mobilidade nacional e internacional:

A Universidade proporciona aos seus estudantes a oportunidade de realizar parte de seus estudos, compatíveis com seus cursos, em outras universidades do país e do exterior. Da mesma forma, a FURG recebe estudantes de outras universidades para complementarem sua formação na Universidade (ANUÁRIO/FURG, 2019, p. 201).

Nessa demanda, importante aqui abarcar o último relatório publicado acerca do tema na FURG. Aqui, contempla-se os afastamentos e interações estudantis do ano de 2018 (Tabela 9):

**Tabela 9 – Mobilidade Internacional – estudantes da FURG em mobilidade**

<b>ESTUDANTES DA FURG EM OUTRAS INSTITUIÇÕES – ANO 2018</b>			
<b>CURSO</b>	<b>DESTINO</b>	<b>INSTITUIÇÃO</b>	<b>QUANTIDADE DE ALUNOS</b>
Arqueologia	Portugal	Universidade de Coimbra	1
Artes Visuais	Colômbia	Universidade de Quíndio	1
Biblioteconomia	Portugal	Universidade de Porto	1
Direito	Colômbia	Universidade Del Valle	1
Direito	Colômbia	Universidad Libre	2
Educação do Campo	Portugal	Universidade de Coimbra	1
Engenharia Civil	Colômbia	Universidade Distrital Francisco José de Caldas	1
Engenharia Mecânica	Portugal	Universidade do Porto	1
Letras Português Espanhol	Colômbia	Universidade del Atlántico	1
Letras Português	Portugal	Universidade de Aveiro	1
Medicina	Itália	Università degli Studi di Genova	1
Oceanologia	Colômbia	Universidad Distrital Francisco Jose de Caldas	1
Oceanologia	Chile	Universidade de Magallanes	1
Relações Internacionais	Colômbia	Universidad del Sinu	1
Relações Internacionais	Colômbia	Universidade Santo Tomás - Bogotá	1
<b>TOTAL</b>			<b>17</b>

FONTE: ANUÁRIO/FURG, 2019.

A partir dos dados acima apresentados, percebe-se que a mobilidade estudantil formalizada pelo REUNI não ocorre nos moldes estabelecidos pelo programa, uma vez que não contempla total efetividade na prática. No ano de 2018 a FURG teve um total de 17 alunos em mobilidade internacional, sendo que, do campus de SVP apenas dois alunos do curso de Relações Internacionais realizaram afastamento para interação acadêmica em outro país (ambos foram para Colômbia). Além disso, no ano de 2018, a FURG recebeu apenas 7 alunos de graduação de instituições estrangeiras, sendo que nenhum deles recepcionado pelos cursos do campus fora da sede, embora seja um campus com um viés de internacionalização.

O fato se repete na mobilidade nacional, onde, no ano de 2018 a FURG teve 25 estudantes encaminhados para outras instituições de ensino dentro do país, mas nenhum desses estudantes eram oriundos de SVP. A FURG recebeu dois estudantes em mobilidade nacional e, mais uma vez, sem comportar a interação com as graduações dos campi fora da sede.

Cabe ressaltar que a FURG contempla inúmeros acordos internacionais para efetivação da mobilidade estudantil com diferentes universidades (Tabela 10) e, mesmo com toda a formalização burocrática já estabelecida, o campus de SVP pouquíssimas vezes teve alunos contemplados pela mobilidade acadêmica.

**Tabela 10 – Mobilidade Internacional – acordos internacionais assinados pela FURG (2018)**

CONTINENTE	PAÍS	INSTITUIÇÃO
AMÉRICA	CANADÁ	Memorial University Newfoundland
		Dalhousie University
		Université du Québec à Trois-Rivières
		Concordia University of Edmonton
	ESTADOS UNIDOS	Coastal Carolina University
		University of Georgia
	MÉXICO	Universidad Autónoma de Tamaulipas*
		Centro de Investigación y de Estudios Avanzados (CINESTAV)
		Instituto Tecnológico Superior de Libres*
		Universidad Autónoma de Campeche*
	CUBA	Acuario Nacional de Cuba*
		Instituto de Oceanología*
		Universidad de la Habana*
		Universidad Central “Marta Abreu” de Las Villas*
	CARIBE	Coral Restoration Foundation Bonaire – Dutch Caribbean
	COSTA RICA	Instituto Tecnológico de Costa Rica
	COLÔMBIA	Universidad de la Frontera*
		Universidad Pedagógica Nacional
		Universidade Distrital Francisco José de Caldas
		Universidad del Valle*
		Corporación Universitaria Lasallista
		Universidad Francisco de Paula Santander
		Universidad de Antioquia*
		Corporação Universidade da Costa – CUC
		CHILE
	Universidad de Playa Ancha	
	Pontificia Universidad Católica de Valparaíso	
ARGENTINA	Universidad Nacional de Villa María	
	Universidad Nacional de Lanús*	
	Universidad Nacional de las Artes*	
	Universidad Nacional de Jujuy	

	URUGUAI	Ministério da Educação e Cultura do Uruguai*
	PERU	Universidad Nacional Mayor de San Marcos
EUROPA	PORTUGAL	Universidade do Porto
		Universidade da Beira Interior
		Laboratório Nacional de Engenharia Civil
		Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa
		Universidade Nova de Lisboa
		Instituto Politécnico de Coimbra
		Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias*
		Universidade da Madeira*
	ESPANHA	Instituto Catalão de Pesquisa da Água (ICRA)
		Universidad de Cádiz*
		Universidad Complutense de Madrid*
		Rede Internacional Chia-Link*
		Universidad de Castilla-La Mancha
		Universidad de Murcia
		Universidad Rovira i Virgili
		Universidade de Santiago de Compostela
		Universidade Pública de Navarra – UPNA*
		Universidad Pablo de Olavide*
	FRANÇA	Université de Perpignan via Domitia*
		Université Paris 13
		Université de Rennes 1
		Université Paris Diderot*
		Université Paris Nanterre
	ALEMANHA	Robbenzentrum Föhr
		Yaqu Pacha E.V.
		Helmholtz – Zentrum Geesthacht (HZG)*
		Alfred Wegner Institute, Helmholtz Center for Polar and Marine Research (AWI)
ITÁLIA	Università degli Studi di Genova*	
	Università di Pisa*	
	Universidade de Parma	
REINO UNIDO	University of Leicester	
	University of East Anglia	
BÉLGICA	Vrije Universiteit Brussel	
RÚSSIA	Universidade Estatal de Omsk F.M. Dostoyevski	
	Shirshov Institute of Oceanology, Russian Academy of Sciences – SIORAS	
HUNGRIA	Szent István University	
ÁFRICA	ÁFRICA DO SUL	Central University of Technology*
	ANGOLA	Universidade Katyavala Bwila
		Universidade Óscar Ribas - UÓR

A falta de efetividade na mobilidade acadêmica do campus de SVP, embora seja um local destinado a interações internacionais, pode ser justificada pela **Diretriz**

**Número 3:** revisão da estrutura acadêmica, com reorganização dos cursos de graduação e atualização de metodologias de ensino-aprendizagem, buscando a constante elevação da qualidade. Nesse viés, a questão organizacional é extremamente importante para os estudantes conhecerem suas oportunidades e possibilidades de crescimento cultural. Assim, a estrutura acadêmica e a organização dos cursos de graduação são um reflexo da realidade experimentada pelo aluno.

Dessa forma, a proposição do REUNI de uma reorganização e atualização de metodologia revela uma busca de elevação na qualidade do ensino superior. Isto está ratificado na **Diretriz Número 4:** diversificação das modalidades de graduação, preferencialmente não voltadas à profissionalização precoce e especializada. Nesse sentido, o Plano de Desenvolvimento da Educação (2007) assegura:

**Reestruturação Acadêmico-Curricular**

- . Revisão da estrutura acadêmica buscando a constante elevação da qualidade
- . Reorganização dos cursos de graduação;
- . Diversificação das modalidades de graduação, preferencialmente com superação da profissionalização precoce e especializada;
- . Implantação de regimes curriculares e sistemas de títulos que possibilitem a construção de itinerários formativos;
- . Previsão de modelos de transição, quando for o caso.

**Renovação Pedagógica da Educação Superior**

- . Articulação da educação superior com a educação básica, profissional e tecnológica;
- . Atualização de metodologias (e tecnologias) de ensino-aprendizagem;
- . Previsão de programas de capacitação pedagógica, especialmente quando for o caso de implementação de um novo modelo (PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO, 2007, p. 10)

O campus de SVP, por ter sido incluído da estrutura dos *campi* fora da sede, instituídos pelo REUNI, já nasceu com um viés direcionado ao cumprimento de algumas das diretrizes da política de expansão para sua criação. Dessa forma, o local já contempla modalidades de graduação direcionadas a uma formação de qualidade, não formuladas por uma demanda de rápida formação e mercadológica. Estruturou-se pela definição de um campus de direcionamento ao turismo e, posteriormente, consolidado pela área de graduações com viés de questões internacionais fortalecendo a lógica geográfica de tratar-se de um local próximo a fronteira com o Uruguai.

Assim, embora tenha um enquadramento na questão de inovação metodológica e já tenha em sua formalidade angariado a perspectiva de tornar-se um campus qualificado na área a qual se destinou, algumas outras questões acabam sendo relativizadas justamente pela perspectiva do pioneirismo.

A **Diretriz Número 5** trata da ampliação de políticas de inclusão e assistência estudantil. Nas políticas de inclusão, a FURG comporta inúmeras ações afirmativas e assim assegura:

Por meio de ações afirmativas e decisões estratégicas, a universidade busca oferecer um ambiente igualitário para que os estudantes possam desenvolver a vida acadêmica em toda a sua diversidade. Com a finalidade de promover a democratização do ingresso e da permanência dos estudantes oriundos de escolas públicas, indígenas, quilombolas e estudantes com deficiência, a FURG criou o Programa de Ações Afirmativas através do qual reafirma o compromisso com políticas que contribuam para a redução das desigualdades sociais e econômicas através das ações que seguem (FURG, s.d., n.p.)

Entre as ações afirmativas, destaca-se: processo específico de ingresso na universidade, acolhida aos estudantes indígenas e quilombolas, assistência básica, assistência social, pedagógica e psicológica e, assistência para estudantes com deficiência. Dentre tais afirmações, destaque o processo seletivo exclusivo para indígenas.

A Universidade Federal do Rio Grande - FURG, de acordo com a legislação vigente, torna pública a abertura de inscrições para o Processo Seletivo 2020 Específico para Ingresso de Estudantes Indígenas, conforme segue: 1 – DAS VAGAS São oferecidas 10 (dez) vagas em cursos de graduação, de acordo com a Resolução Nº 20/2013, de 22 de novembro de 2013 do CONSUN, e a Deliberação nº 069/2019, do COEPEA, do dia 16 de agosto de 2019. Local: Rio Grande e São Lourenço do Sul (EDITAL DO PROCESSO SELETIVO, FURG, 2020).

Assim, de acordo com questões legais especificamente cumpridas pela instituição, o percentual destinado à política de afirmação não chegou a contemplar o campus de SVP. O curso de Turismo Binacional em seus primeiros processos seletivos disponibilizou vagas para estrangeiros, mas a política de integração internacional nunca chegou a se firmar.

Além disso, na continuidade de análise no que condiz à assistência estudantil, o campus demorou certo tempo para conseguir efetivar as políticas de

assistência estudantil previstas na FURG, entre elas: auxílio moradia, auxílio alimentação, auxílio transporte, casa do estudante, RU's, entre outros.

Não se busca aqui esgotar a análise de todas as formas de assistência estudantil. Entretanto, cabe demonstrar a não efetividade de algumas demandas de modo a contrapor a formalização da *democratização* do ensino superior por meio do REUNI. O que se constata é que, muitas vezes, as diretrizes de assistência não foram postas em prática. No edital 028/2019 da FURG, por exemplo, se teve a divulgação do subprograma de assistência básica que revelou a possibilidade de assistência por meio da Casa do Estudante:

Casa do Estudante Universitário – CEU: Destina-se, exclusivamente, aos/às estudantes oriundos de outros municípios ou de áreas de difícil acesso, mediante comprovação de residência, que não tenham formas de locomoção viáveis para o município do Santa Vitória do Palmar, que comprovem situação de vulnerabilidade socioeconômica e que não sejam beneficiados/as com a Lei do Passe Livre (Lei Estadual 14.307/2013). 4.1.2. Serão contemplados/as até 3 (três) estudantes com o Auxílio Moradia – CEU, sendo aqueles/as suplentes, inseridos/as em uma lista de cadastro reserva (EDITAL DO PROCESSO SELETIVO, FURG, 2018).

No texto publicado, tem-se a possibilidade de três vagas para estudantes dos cursos de graduação presenciais do campus de SVP. Vale ressaltar que se trata de um campus fora da sede que possui cinco cursos, com disponibilização de 225 vagas de ingressantes/ano. O fato é que a assistência estudantil ofertada comporta 1,3% dos ingressantes da universidade ao ano. Cabe ainda ressaltar a relação com o transporte universitário oferecida no campus fora da sede, uma vez que são oferecidos quatro horários de saída da cidade com destino ao campus de SVP (08:15; 14:00; 18:05; 18:30) e cinco horários no caminho inverso (12:00; 17:50; 20:45; 22:15; 22:35). O campus está localizado (Figura 3) em local de difícil acesso, não comportando transporte público até o local.





Tabela 11 – Bolsistas PET

CURSO	BOLSISTAS				
	2015	2016	2017	2018	2019
Ciências Computacionais	12	12	10	12	12
Engenharia Civil	12	12	12	12	12
Engenharia Mecânica	12	12	12	12	12
Engenharia de Alimentos	12	12	12	12	12
Saberes Estatísticos	12	12	12	12	12
Saberes Populares	12	12	9	12	12
SAP/FURG	12	12	12	12	12
Turismo Binacional	12	12	10	12	12
Gestão Ambiental	12	12	7	7	12
Enfermagem	12	12	12	12	12
Psicologia	12	12	12	12	12
Química	12	12	-	12	12
<b>TOTAL</b>	<b>144</b>	<b>144</b>	<b>120</b>	<b>139</b>	<b>144</b>

FONTE: ANUARIO/FURG, 2019.

Com todas as diretrizes esmiuçadas, destaca-se que o REUNI não se limitou a propor o aumento quantitativo de vagas nas universidades públicas. Sugeriu, também, que se adotassem medidas para a elevação da qualidade da educação superior. Ocorre que muitas das diretrizes são fortemente limitadoras, demandando a necessidade de ações concretas e políticas de gestão. As diretrizes são fundamentais para efetivar a expansão do acesso ao ensino superior conectadas com a perspectiva de *democratização* na formação de um ensino de qualidade. Desse modo, a política de expansão, ao trabalhar com a formação de *campi* fora da sede, precisa possibilitar meios para que o processo de *interiorização* seja efetivo e não seja um anexo acadêmico, indiferente aos cumprimentos alcançados pelo programa governamental na unidade sede.

## CONCLUSÃO

Este estudo se propôs a analisar a política pública educacional de expansão formalizada pelo REUNI, de modo a debater a *democratização* do ensino superior a partir da teoria de Boaventura de Sousa Santos. Desta forma, a pesquisa estruturou a problemática advinda das diretrizes pré-definidas no programa governamental e a análise do campus da FURG de Santa Vitória do Palmar revelando a multicampia do sistema educacional.

A expansão universitária e o fenômeno da multicampia que efetiva a interiorização do ensino superior insinuou a constituição de um processo de massificação das universidades, uma vez ter sido estruturado a partir de uma delimitação quantitativa. Por outro lado, não se pode olvidar que a *democratização* é um processo contra-hegemônico, que considera, além de questões quantitativas, uma formação qualitativa para o ensino público.

A *democratização* é estruturada por quatro sentidos não excludentes que refletem: a ampliação do acesso ao ensino superior ao maior número de pessoas mediante expansão das vagas; a estruturação de condições equânimes, mediante ações afirmativas, para a ocupação das vagas no ensino superior; a criação de condições socioeconômicas para permanência de estudantes no ensino superior; e a garantia da autonomia universitária efetivamente exercida pela vontade da comunidade acadêmica, através de um processo de decisão público, participativo e transparente.

Os elementos da *democratização* da educação revelam experiências emergentes em prol dessas transformações através de aspectos teorizados por Boaventura de Sousa Santos (2002). O objetivo é trilhar novos caminhos para uma demanda emancipatória e um pensamento democrático, estruturando diretrizes para uma contra-reforma criativa de expansão do ensino superior.

Ocorre que o REUNI se estruturou por meio de regras essencialmente quantitativas e distantes da realidade do processo de interiorização. Além disso, a expansão das universidades federais gerou fenômenos, como a ampliação de vagas, que se aproximaram das reivindicações de massificação e mercantilização do ensino, inclusive, de questões demandadas pelo Grupo Banco Mundial para os padrões requisitados pelo capitalismo (MACIEL, 2014).

O REUNI, mesmo considerando os adversos padrões de desigualdade estrutural que emolduram o quadro nacional, buscou corrigir pontos negativos em busca de uma *democratização* do ensino superior. Foi, sem dúvida, um importante passo para as universidades. Entretanto, os embates sobre a política pública de expansão ultrapassam fronteiras internas e interpelam questões externas para de fato contribuir ao desenvolvimento regional.

A estruturação física da multicampia e todo o processo de interiorização não basta no alcance da *democratização*. É um considerável avanço estrutural, mas, na prática, o crescimento quantitativo acaba se aproximando da ideia de massificação. E, ainda mais, não soube lidar com políticas de evasão de alunos, a desvalorização do trabalho docente, a dificuldade de efetivar uma política de desenvolvimento científico e também a elevada rotatividade de servidores. Isto reflete uma realidade social muito maior do que objetivos e regras previamente determinadas para serem seguidas em uma estrutura fora da sede.

No primeiro capítulo, pode-se perceber que a *democratização* do ensino superior se revela como um processo contra-hegemônico que considera a necessidade de ampliação do número de vagas, mas questionou a ampliação essencialmente quantitativa. E, na continuidade dessa expansão, o processo de massificação deu vertente a uma demanda de mercantilização já presente no relatório do Grupo Banco Mundial, no intuito evidente de lucratividade. As instituições de ensino evoluíram em prol da democratização, mas não podem justificar a ampliação do acesso ao ensino superior e a estruturação da multicampia em um caminho para uma desresponsabilização do Estado justificado pela apresentação quantitativa do crescimento.

No segundo capítulo, foi possível adentrar as perspectivas formalizadas através da política governamental do REUNI, entendendo o processo histórico das universidades federais até a constituição do momento atual de estruturação da multicampia. O REUNI é efetivamente importante como instrumento de *democratização*, e de forma considerável possibilitou o acesso de inúmeros universitários. Entretanto, o cumprimento de suas regras, ou sejam elas diretrizes, são extremamente engessadas frente a tudo que a nova estruturação das universidades necessita alcançar.

O terceiro capítulo, o estudo de caso da FURG de Santa Vitória do Palmar, é a comprovação da não efetividade na integralidade das diretrizes do programa governamental enquanto política pública educacional em busca da *democratização*. A realidade experimentada pela universidade federal em campus fora da sede por meio do REUNI se revelou um meio capaz de expandir o ensino, mas não acompanhou um processo qualitativo de modo a estruturar de fato as quatro vertentes que envolvem a *democratização*.

Neste caso em específico, percebeu-se que a ampliação das vagas e a interiorização dos cursos não foram capazes de garantir um acesso de integralidade ao ensino superior. A expansão do acesso ao ensino superior, bem como a reformação dos currículos ou a mobilidade nacional e internacional que não passaram de mera utopia. Além disso, a elevação de qualidade passou longe da reestruturação proporcionada pelo REUNI, que se delimitou a questões quantitativas na reestruturação.

A expansão do ensino superior foi um processo importante para a *democratização*, mas o mero acesso ao ensino superior não garante, necessariamente, uma mudança completa da realidade da política educacional. A diferenciação de classe continua sendo claramente reproduzida nos processos de acesso e conhecimento no âmbito das universidades públicas e das suas instituições financiadoras de pesquisa, sem de fato, um amparo efetivo da população do campus como um todo. (PRESTES; JEZINE; SCOCUGLIA, 2012)

O processo de *democratização* do ensino superior brasileiro capaz de abarcar os quatro sentidos das palavras ainda está em andamento. São necessários ajustes para que a reestruturação não trilhe apenas caminhos quantitativos, mas seja capaz de revelar a necessidade de qualidade no ensino superior público. Sem um conjunto de outras políticas sociais que promovam condições igualitárias de acesso e principalmente a permanência docente e discente na interiorização, continuarão a se repetir as desigualdades observadas na sociedade brasileira. O programa governamental, com suas diretrizes previamente definidas, é um considerável avanço ao ensino superior, mas ainda necessita trilhar novos passos para mudar, concretamente, a realidade vivenciada no ensino superior.

## REFERÊNCIAS

- AGUIAR, Vilma. Um balanço das políticas do governo Lula para a educação superior: continuidade e ruptura. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, v. 24, n. 57, p. 113-126, Mar. 2016
- ALBUQUERQUE, Teresa. Do abandono à permanência num curso de ensino superior. **Sísifo**, n. 7, p. 19-28/EN 17-26, 2016.
- AMARAL, NELSON CARDOSO. Com a PEC 241/55 (EC 95) haverá prioridade para cumprir as metas do PNE (2014-2024)? **Revista Brasileira de Educação**, v. 22, n. 71, 2017.
- ANTUNES, Maria da Luz. Glossário da Ciência Aberta. Lisboa: Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, 2016. 2016.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE MANTENEDORA DO ENSINO SUPERIOR, **PORTARIA Nº 1 DE 18 DE ABRIL DE 2018**.
- Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (**Andifes**), 2014. Uma agenda de desenvolvimento para as Universidades Federais. Brasília.
- ARAUJO, Maria Arlete Duarte de; PINHEIRO, Helano Diógenes. Reforma gerencial do Estado e rebatimentos no sistema educacional: um exame do REUNI. **Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação**, v. 18, n. 69, p. 647-668, 2010.
- ARRETCHE, Marta TS. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas. **Revista brasileira de ciências sociais**, v. 11, n. 31, p. 44-66, 1996.
- ALVES, Vorster Queiroga; DO NASCIMENTO, João Paulo; RODRIGUES, Marconi Araújo. GESTÃO NA UNIVERSIDADE PÚBLICA: UM ESTUDO ACERCA DAS PRÁTICAS UTILIZADAS POR GESTORES DE CAMPUS FORA DE SEDE. **Revista de Gestão e Contabilidade da UFPI**, v. 5, n. 2, p. 33-54, 2018.
- BIZERRIL, Marcelo Ximenes Aguiar. O processo de expansão e interiorização das universidades federais brasileiras e seus desdobramentos. **Revista Tempos E Espaços Em Educação**, v. 13, n. 32, p. 1-15, 2020.
- BOSI, Antônio de Pádua. A precarização do trabalho docente nas instituições de ensino superior do Brasil nesses últimos 25 anos. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 28, n. 101, p. 1503-1523, set./dez. 2007.
- BRASIL, **Constituição Federal**. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.
- BRASIL. Lei Nº. 9394, de 20.12.1996. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**, 1996.

BRASIL. Decreto nº 6096/2007. **Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - REUNI**. 24 de abril de 2007.

BRASIL. **Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017**. Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação das instituições de educação superior e dos cursos superiores de graduação e de pós-graduação no sistema federal de ensino.

BRASIL. Ministério da Educação, Catálogo Nacional de Cursos Superiores de Tecnologia, MEC, Brasil, 2010.

CAMPOS, Ivete Maria Barbosa Madeira; CARVALHO, Cristina Helena Almeida. Análise do Reuni como política pública de financiamento da expansão da educação superior. **FÓRUM DA GESTÃO DO ENSINO SUPERIOR NOS PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA**, 2014.

CASTRO, Maria Helena Magalhães. Estado e mercado na regulação da educação superior. **Revista os desafios da educação no Brasil**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, p. 241-284, 2005.

CASTRO, Alda Araújo; CABRAL NETO, Antônio. O ensino superior: a mobilidade estudantil como estratégia de internacionalização na América Latina. **Revista Lusófona de Educação**, n. 21, p. 69-96, 2012.

CARDOSO JÚNIOR, José Celso; CUNHA, Alexandre dos Santos (Org.). **Pensamento Estratégico , Planejamento Governamental & Desenvolvimento no Brasil Contemporâneo; Livro 1**. Brasília : Ipea, 2015.

CARVALHO, Cristina Helena Almeida de. Política para o ensino superior no Brasil (1995-2006): ruptura e continuidade nas relações entre público e privado. **Reforma universitária: dimensões e perspectivas**. Campinas: Alínea, p. 125-139, 2006.

CARVALHO, Sandro Sacchet de. **Uma visão geral sobre a reforma trabalhista**. 2017.

CHAVES, Vera Lúcia Jacob. Expansão da privatização/mercantilização do ensino superior brasileiro: a formação dos oligopólios. **Educação & Sociedade**, v. 31, n. 111, p. 481-500, 2010.

DA SILVA FILHO, Roberto Leal Lobo e et al . A evasão no ensino superior brasileiro. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo , v. 37, n. 132, p. 641-659, dic. 2007 .

DE ANDRADE, Diego César Terra et al. A gestão pública e o Reuni: entre o social e o gerencial. **Revista da Universidade Vale do Rio Verde**, v. 9, n. 2, p. 154-170, 2011.

DE LACERDA, Roberta Carollina Lima Gontijo. Análise de Turnover de docentes na Educação Superior. **NEGÓCIOS EM PROJEÇÃO**, v. 6, n. 1, p. 49-68, 2015.

DE MELO COSTA, Danilo; COSTA, Alexandre Marino; BARBOSA, Francisco Vidal. Financiamento público e expansão da educação superior federal no Brasil: o REUNI e as perspectivas para o REUNI 2. **Revista Gestão Universitária na América Latina-GUAL**, v. 6, n. 1, p. 106-127, 2013.

DE OLIVEIRA, BARBOSA. **DO ENSINO SUPERIOR, Mercantilização**. A ciência que queremos e a mercantilização da universidade. 2002.

DUBET, François. Qual a democratização do ensino superior? **Caderno CRH ONLINE**, 2015, vol.28, n.74, pp.255-266. ISSN 1983-8239.

FAGANELLO, Marco Antonio. Bancada da Bala: uma onda na maré conservadora. **Sebastião Velasco e Cruz; André Kayser; Gustavo Codas.(Org.). Direita, Volver**, p. 145-161, 2015.

FAVATO, Maria Nilse; RUIZ, Maria José Ferreira. REUNI: política para a democratização da educação superior?. **Revista Eletrônica de Educação**, v. 12, n. 2, p. 448-463, 2018.

FAVERO, Maria de Lourdes. Universidade do Brasil: das origens à construção. **Rio de Janeiro: Editora UFRJ/Inep**, v. 1, p. 188, 2000.

FÁVERO, Maria de Lourdes de Albuquerque. A Universidade no Brasil: das origens à Reforma Universitária de 1968. **Educar em Revista**, n. 28, p. 17-36, 2006.

FERREIRA, Suely. Reformas na educação superior: de FHC a Dilma Rousseff (1995-2011). **Linhas críticas**, v. 18, n. 36, p. 455-472, 2012.

FERREIRA, Leniza Rodrigues. Transformações na paisagem urbana de Santa Vitória do Palmar-RS: relações sociais, políticas de habitação e a produção da cidade. 2009.

FONSECA, Antonio Angelo Martins. Localismo e território diante das dinâmicas globais. **RDE-Revista de Desenvolvimento Econômico**, v. 6, n. 10, 2007.

FRANCA, Acson Gusmão. Educação e mercantilização: um estudo sobre a expansão do setor de ensino superior privado no Brasil a partir da década de 1990. **Revista Brasileira de Ensino Superior**, 2017.

FURG, Universidade Federal do Rio Grande. **Anuário Estatístico 2019 – ano base 2018**. Disponível em: <https://www.furg.br/a-furg/anuario-estatistico>

FURG, Universidade Federal do Rio Grande. **Boletim Estatístico 2017 – ano base 2016**. Disponível em: <https://acessoainformacao.furg.br/boletins.html>

FURG, Universidade Federal do Rio Grande. **Boletim Estatístico 2015 – ano base 2014**. Disponível em: <https://acessoainformacao.furg.br/boletins.html>

FURG, Universidade Federal do Rio Grande. **Boletim Estatístico 2014 – ano base 2013**. Disponível em: <https://acessoainformacao.furg.br/boletins.html>

FURG, Universidade Federal do Rio Grande. **Boletim Estatístico 2013 – ano base 2012**. Disponível em: <https://acessoainformacao.furg.br/boletins.html>

FURG, Universidade Federal do Rio Grande. **História**. s.d. Disponível em: <https://www.furg.br/a-furg/historia>

FURG, Universidade Federal do Rio Grande. **Relatório de Gestão 2017 – ano base 2016**. Disponível em <https://acessoainformacao.furg.br/relatoriosdegestao.html>

FURG, Universidade Federal do Rio Grande. **Relatório de Gestão 2016 – ano base 2015**. Disponível em <https://acessoainformacao.furg.br/relatoriosdegestao.html>

FURG, Universidade Federal do Rio Grande. **Editais do Processo Seletivo Específico para Ingresso de Estudantes Indígenas, 2020**. Disponível em: <https://coperse.furg.br/2020/ps-2020-indigenas>

FURG, Universidade Federal do Rio Grande. **Editais do Processo Seletivo Assuntos Estudantis, 2018**. Disponível em: <https://www.furg.br/perguntas-frequentes/perguntas-frequentes-assuntos-estudantis>

FURG, Universidade Federal do Rio Grande. **Deliberação 063/2014**. Dispõe sobre a homologação dos atos e resultado do concurso público do ICB. Disponível em: <https://conselhos.furg.br/deliberacoes/coepea/pleno/2014/deliberacao-063-2014>

GOUVEIA, Andreia. **Acesso e permanência nos cursos de graduação da UFRJ: o Centro de Filosofia e Ciências Humanas**. 2004. 202 f. Dissertação (Mestrado em Antropologia) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.

GRAMSCI, Antonio. Introdução ao estudo da filosofia. **A filosofia de Benedetto Croce**, v. 1, 1999.

GROPPO, Luís Antonio. Da universidade autônoma ao ensino superior operacional: considerações sobre a crise da universidade e a crise do Estado nacional. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior (Campinas)**, v. 16, n. 1, p. 37-55, 2011.

GRUPO BANCO MUNDIAL. **O Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial. Relatório Anual 2017** Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/27986/211119PT.pdf?sequence=9&isAllowed=y>

HERINGER, Rosana. Democratização da educação superior no Brasil: das metas de inclusão ao sucesso acadêmico. **Revista Brasileira de Orientação Profissional**, v. 19, n. 1, p. 7-17, 2018.



JORNAL ZERO HORA, 2019. **Rio Grande do Sul ficou para trás na área da educação, afirma Abraham Weintraub** Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/educacao-e-emprego/noticia/2019/07/rio-grande-do-sul-ficou-para-tras-na-area-da-educacao-afirma-abraham-weintraub-cjypx7cvt03la01pb5vtti86a.html> Acesso em 12 de setembro de 2020.

LENK, Wolfgang; PEREIRA, Fernando Batista. Cobrança de mensalidade nas universidades federais: para que e para quem?. **Revista Debate Econômico**, v. 4, n. 2, p. 70-95, 2016.

LEMONS, Karinne Custódio Silva; MIRANDA, Gilberto José. Alto e Baixo Desempenho no ENADE: que variáveis explicam?. **REVISTA AMBIENTE CONTÁBIL-Universidade Federal do Rio Grande do Norte-ISSN 2176-9036**, v. 7, n. 2, p. 101-118, 2015.

LIMA, Kátia Regina de Souza. O Banco Mundial e a educação superior brasileira na primeira década do novo século. **Revista Katálysis**, v. 14, n. 1, p. 86-94, 2011.

LIMA, Edileusa Esteves; MACHADO, Lucília Regina de Souza. Reuni e Expansão Universitária na UFMG de 2008 a 2012. **Educ. Real.**, Porto Alegre , v. 41, n. 2, p. 383-406, June 2016 . Available from <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2175-62362016000200383&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2175-62362016000200383&lng=en&nrm=iso)>. access on 11 Aug. 2020.

LOPES, Maria Gracileide; SASSAKI, Yoshiko; VALLINA, Kátia. A mercantilização do ensino superior no contexto atual: considerações para o debate. **Revista Interfaces Científicas - Educação • Aracaju • V.6 • N.2 • p. 29 - 44 • Fevereiro, 2018.**

LOPES, Emília Maria Martins. **Motivos que levam pessoas a buscarem a educação superior.** 2009.

MACEDO, Arthur Roquete de et al. Educação superior no século XXI e a reforma universitária brasileira. **Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação**, v. 13, n. 47, p. 127-148, 2005.

MACIEL, Danilo Alain Simões. Políticas Públicas e Democratização Educacional: Acesso e Permanência no Ensino Superior através do Programa Reuni. 2014.

MANCIBO, Deise. Reforma universitária: reflexões sobre a privatização e a mercantilização do conhecimento. **Educação & Sociedade**, v. 25, n. 88, p. 845-866, 2004.

MANCIBO, Deise. **Políticas de Expansão da Educação superior no Brasil: caminhos da pesquisa.** João Pessoa: Editora UFPB, 2013.

MARTINS, Carlos Benedito. A reforma universitária de 1968 e a abertura para o ensino superior privado no Brasil. **Educação & sociedade**, v. 30, n. 106, p. 15-35, 2009.

MEC, Ministério da Educação. Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais. **Reuni 2008 – Relatório de Primeiro Ano**. 30 de outubro de 2009 Executado por MEC / SESu / DIFES.

MEC, Ministério da Educação. **Educação Profissional**: Referenciais curriculares nacionais da educação profissional de nível técnico. Área Profissional: Turismo e hospitalidade. Brasília, 2000.

MEC, Ministério da Educação. **Nota Informativa nº 155 de 2005**.

MEC/INEP. Censo da Educação Superior 2016. **Notas Estatísticas**, 2018.

MIRANDA, Paula Roberta; PASQUINI, Adriana. As bases teóricas e legais da gestão democrática da escola pública no Brasil pós-1990. **SEMINÁRIO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS “HISTÓRIA, SOCIEDADE E EDUCAÇÃO NO BRASIL”**, João Pessoa, p. 1418-1435, 2012.

OLIVEIRA, João Ferreira de; BITTAR, Mariluce. Ensino Superior noturno no Brasil: democratização do acesso, da permanência e da qualidade. **Políticas Educacionais: Cenários e Projetos Sociais**, 2010.

OTRANTO, Celia Regina. A reforma da educação superior do governo Lula: da inspiração à implantação. **Reforma universitária: dimensões e perspectivas**. Campinas: Alínea, p. 43-58, 2006.

PACHECO, João Alves. Impactos do REUNI nas instituições federais de ensino superior: expansão ou subordinação. **Universidade Federal de Santa Catarina**, 2014.

PAULA, Maria de Fátima Costa de. Políticas de democratização da educação superior brasileira: limites e desafios para a próxima década. **Avaliação (Campinas)**, Sorocaba, v. 22, n. 2, p. 301-315, Aug. 2017. Available from <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1414-40772017000200301&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-40772017000200301&lng=en&nrm=iso)>. access on 07 Aug. 2020. <https://doi.org/10.1590/s1414-40772017000200002>.

PEREIRA, Larissa Dahmer. Mercantilização do ensino superior, educação a distância e Serviço Social. **Rev. katálysis**, Florianópolis, v. 12, n. 2, p. 268-277, Dezembro, 2009.

PEREIRA, Larissa Dahmer. Mercantilização do ensino superior brasileiro e o uso do EaD como estratégia expansionista. **COLÓQUIO INTERNACIONAL MARX E O MARXISMO**, v. 1, 2017.

PEREIRA, Thiago Ingrassia; SILVA, Luís Fernando Santos Correa. As políticas públicas do ensino superior no governo Lula: expansão ou democratização?. **Revista debates**, v. 4, n. 2, p. 10, 2010.

PINA, Kleber Vieira. Massificar sem democratizar: o excesso que oprime. **Educação & Sociedade**. Campinas, v. 39, n. 142, p. 39-53, jan. 2018. Disponível em

<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-73302018000100039&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302018000100039&lng=pt&nrm=iso)>. acessos em 05 set. 2020. Epub 13-Abr-2017. <http://dx.doi.org/10.1590/es0101-73302017101664>.

PIRES, Valdemir. A contra-reforma universitária: uma universidade diferente é possível... **Educação & Sociedade.**, Campinas , v. 25, n. 88, p. 1071-1075, Oct. 2004 . Available from <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-73302004000300020&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302004000300020&lng=en&nrm=iso)>. access on 05 Aug. 2020. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302004000300020>.

PRESTES, Emília Maria da Trindade; JEZINE, Edineide; SCOCUGLIA, Afonso Celso. Democratização do Ensino Superior Brasileiro: O caso da Universidade Federal da Paraíba. **Rev. Lusófona de Educação**, Lisboa , n. 21, p. 199-218, 2012 .

QUEIROZ, Viviane de. As políticas do Banco Mundial para a Educação Superior: ampliação e fortalecimento do setor privado no Brasil. **VII Seminário do Trabalho – Rede de Estudos do Trabalho**, 2012.

RAMOS, Wilsa Maria; ROSSATO, Maristela. Democratização do acesso ao conhecimento e os desafios da reconfiguração social para estudantes e docentes. **Revista Eletrônica de Educação**, v. 11, n. 3, p. 1034-1048, 2017.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco. Aspectos jurídicos da autonomia universitária no Brasil. **Revista CEJ**, v. 9, n. 31, p. 19-30, 2005.

REIS, Tiago. Assimetria de informação: entenda como funciona essa falha de mercado. **Suno Search**, 2019. Disponível em <https://www.sunoresearch.com.br/artigos/assimetria-de-informacao/> Acesso em 01 de agosto de 2020.

RIBEIRO, Arilda Ines Miranda. **Subsídios para a história da educação**. Clíper Editora, 1999.

RODRIGUES, Marilúcia. A instabilidade da universidade vista à partir das contradições de suas crises: crise da hegemonia, crise de legitimidade e crise institucional. **Educação e filosofia**, v. 15, n. 29, p. 129-140, 2001.

SALLES, Roberto Sousa et al. Reuni e seus impactos nas Instituições Federais de Educação Superior (IFES): uma análise da admissão de docentes de 2007 a 2017. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação-Periódico científico editado pela ANPAE**, v. 36, n. 1, 2020.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Da idéia de universidade à universidade de idéias. **Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade**. São Paulo: Cortez, 2001, p. 187-233.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, Boaventura. Do pós-moderno ao pós-colonial e para além de um e de outro. In: **Conferência de Abertura do VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais. Coimbra. 2004.**

SANTOS, Boaventura de Sousa. A universidade no século XXI: para uma reforma democrática e emancipatória da universidade. **Educação, sociedade & culturas**, n. 23, p. 137-202, 2004.

SANTOS, Joselita Anunciação; PEREIRA, Vanessa de Carvalho. A destinação orçamentária da União e sua vinculação ao custo aluno nas Universidades Federais. In: **Anais do Congresso Brasileiro de Custos-ABC. 2019.**

SANTOS, Desirée Fripp dos. **Potencialidades da educação ambiental no processo de gestão ambiental do campus Santa Vitória do Palmar/FURG: perspectivas dos estudantes do curso de bacharelado em turismo binacional.** 2015. Dissertação de Mestrado.

SCHWARTZMAN, Simon. O ensino superior no Brasil: a busca de alternativas. **Brasília: Educ. Brasileira**, v. 18, n. 37, p. 11-45, 1996.

SGUISSARDI, Valdemar. Reforma universitária no Brasil-1995-2006: precária trajetória e incerto futuro. **Educação & Sociedade**, v. 27, n. 96, p. 1021-1056, 2006.

SIQUEIRA, Wender Rodrigues; ALVES, Luciene Ferreira. A Rotatividade de Professores em uma Universidade Pública-O Caso de um campus fora da sede. **CIAIQ2014**, 2014, 1.

SILVA, Lara Luiza. Percursos estratégicos na criação e consolidação de um campus fora de sede no contexto da expansão das universidades federais brasileiras. **Universidade Federal de Viçosa.** Rio Paranaíba, MG, 2018.

SOARES, Verônica. Criação da Universidade de Minas Gerais. **Revista diversa**, ano 5, nº 11, maio de 2007.

SOUZA, Silvio Claudio. O pensamento-ação de Darcy Ribeiro e a universidade brasileira: repensando a universidade necessária. **Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Centro de Educação e Humanidades. Centro de Ciências Sociais. Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Formação Humana.** Rio de Janeiro, 2012.

TASQUETTO, Lucas da Silva. **Educação e comércio internacional: impactos da liberalização comercial dos serviços sobre a regulação da educação superior no Brasil.** 2014. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

TERRIBILI FILHO, Armando. Ensino superior noturno no Brasil: estudar para trabalhar ou trabalhar para estudar?. **Pensamento & Realidade**, v. 22, 2008.

TRINDADE, Hélió. Saber e poder: os dilemas da universidade brasileira. **Estudos avançados**, São Paulo, v. 14, n. 40, p. 122-133, Dezembro, 2000.

TROMBINI, Michelle M. Semiguen Lima; DA ROCHA, Mônica Aparecida; LIMA, Fernando Silva. AVALIAÇÃO DO PROGRAMA REUNI EM UNIVERSIDADES FEDERAIS NO BRASIL. **Humanidades & Inovação**, v. 7, n. 6, p. 91-105, 2020.

VARGAS, Hustana Maria et al. Interiorização da educação superior pública no Brasil: pontos de atenção, ajustes e autonomia universitária. 2016.

VOLPATO, Gilson Luiz; FREITAS, Eliane Gonçalves de. Desafios na publicação científica. **Pesqui. Odontol. Bras.**, São Paulo , v. 17, supl. 1, p. 49-56, May 2003 . Available from <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1517-74912003000500008&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-74912003000500008&lng=en&nrm=iso)>. access on 03 Sept. 2020. <https://doi.org/10.1590/S1517-74912003000500008>.

ZITKOSKI, Jaime José; GENRO, Maria Elly Herz; CAREGNATO, Célia Elizabete. Democratização da educação superior: Apontamentos para a valorização de experiências alternativas no contexto latino-americano. **Revista de Ciências Humanas**, 2015.