

**UNIVERSIDADE FLEXÍVEL: NOVA TENDÊNCIA PARA AS UNIVERSIDADES
FEDERAIS BRASILEIRAS**

***UNIVERSIDAD FLEXIBLE: NUEVA TENDENCIA PARA LAS UNIVERSIDADES
FEDERALES BRASILEÑAS***

***FLEXIBLE UNIVERSITY: NEW TRENDS FOR BRAZILIAN FEDERAL
UNIVERSITIES***

Alda Maria Duarte Araújo CASTRO¹
Raphael Lacerda de Alencar PEREIRA²

RESUMO: Analisa a flexibilização das instituições públicas federais de educação superior no âmbito do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni). Trata-se de um estudo de caso realizado na Universidade Federal do Rio Grande do Norte, tendo como referência a criação do Curso de Bacharelado de Ciências e Tecnologia, cujo formato é interdisciplinar e em regime de ciclos. Os resultados evidenciam mudanças na gestão institucional, na flexibilização das estruturas acadêmicas com repercussão nas políticas expansionistas da instituição.

PALAVRAS-CHAVE: Reforma gerencial. Política educacional. Educação superior. Flexibilidade acadêmica.

RESUMEN: *Analiza la flexibilización de las instituciones públicas federales de educación superior en el ámbito del Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão de las Universidades Federais (Reuni). Se trata de un estudio de caso realizado en la Universidade Federal do Rio Grande do Norte teniendo como referencia la creación del Curso de Licenciatura en Ciências e Tecnología, con formato interdisciplinar y en régimen de ciclos. Los resultados evidencian cambios en la gestión institucional, en la flexibilización de las estructuras académicas con repercusión en las políticas expansionistas de la institución.*

PALABRAS CLAVE: *Reforma gerencial. Política educacional. Educación. Superior. Flexibilidad académica.*

ABSTRACT: *It analyzes the federal universities flexibilization considering the scope of the Support Program to Restructuring and Expansion Plans of the Federal Universities (Reuni). It is a study case carried out at the Federal University of Rio Grande do Norte, specifically with the creation of a Bachelor's Degree in Science and Technology in an interdisciplinary*

¹ Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), Natal – RN – Brasil. Actualmente es profesora Asociada de la y Profesora del Programa de Posgrado en Educação da UFRN. ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-6740-6257>. Correo: aldacastro01@hotmail.com.

² Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), Natal – RN – Brasil. Doctorado en la Universidade Federal do Rio Grande do Norte. ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-8066-4250>. Correo: raphaelldap@gmail.com

and cycle-based format. The results shows changes in the institutional management, the flexibility of the academic structures with repercussions on the institution expansionist policy.

KEYWORDS: Management reform. Educational politics. College education. Academic flexibility.

Introducción

Los actuales procesos de reforma por la cuales pasan los sistemas educacionales deben, necesariamente, ser comprendidos en un contexto más amplio de reestructuración del Estado. Eso nos lleva a comprender que la historia no se constituye, solo, de continuidades, sino también de un complejo proceso de tensiones y rupturas, en que los cambios vivenciados traspasan fronteras geográficas y se integran a un capital en constante expansión. En las últimas décadas, la implantación del ideario neoliberal propició cambios estructurales que, relacionadas al proceso de globalización y con el advenimiento de nuevas tecnologías, repercutieron en todos los sectores de la sociedad.

En el campo de la gestión pública, los paradigmas de organización del servicio público han sido modificados; de este modo, se ha consolidado un modelo de gestión que prioriza los principios gerenciales, oriundos de empresas privadas, que propone ideas modernizadoras y reformistas. Entre los principios de la nueva gubernamentalidad gerencial sería necesario que la alta burocracia, bajo la perspectiva de nuevos patrones e ideología, formulase, supervisase y regulase la política teniendo en cuenta conducir el cambio deseado.

El artículo presupone que las modificaciones ocurridas en el campo de la gestión pública son oriundas de un escenario global con repercusiones en el contexto latinoamericano; de este modo, los Estados tuvieron que reformarse para adaptarse al nuevo modelo de gestión que se estaba implementando. Como parte de las acciones del Estado, las universidades públicas brasileñas sufrieron fuerte impacto y han sido inducidas a adoptar una matriz gerencial en la conducción de sus servicios, con el objetivo de volverse más flexibles y orientadas al mercado.

Para el análisis de este tema, el estudio se estructura en tres secciones. La primera discute los principios organizativos de la gestión gerencial, con destaque para las características de la flexibilización institucional; la segunda analiza la influencia de las directrices de la Universidad Nueva en el Programa de Apoyo a Planos de Reestructuración y Expansión de las Universidades Federales (Reuni); y, la tercera sección discute el proceso de reorganización de la Universidad Federal de Rio Grande do Norte (UFRN) con base en

nuevos arreglos institucionales, organizados en la Licenciatura en Ciencias y Tecnología (LCT).

Orientaciones teóricas para la modernización de la gestión pública: directrices para el contexto latinoamericano

En las últimas décadas del siglo XX, teniendo como referencia los cambios ocurridos en las sociedades contemporáneas, nuevas concepciones de gestión se han consolidado para contestar a las demandas del mundo productivo. Es importante aclarar que el proceso de discusión en el campo teórico, en lo que respecta a la gestión de la *Res pública*, está estrictamente relacionado con los complejos cambios estructurales por los cuales pasa el Estado moderno, señalando como responsables por las crisis inherentes al modo de producción capitalista. Uno de los argumentos presentados para superación de esta crisis sería que el Estado debería ponerse más ágil, más eficiente y productivo en la búsqueda de satisfacción de los ciudadanos, lo que demandaría un cambio del modelo burocrático de gestión.

La reforma del Estado tiene su dinámica determinada por cambios ocurridos en la organización de la producción y en las relaciones de poder que llevaran a la redefinición de las estrategias económicas y político-sociales del Estado en las sociedades capitalistas. Acorde con las propuestas neoliberales (FRIEDMAN, 1988), entre los motivos para la crisis del capital estarían el crecimiento del Estado burocrático, la excesiva intervención del Estado en la economía y, todavía, la baja calidad en la prestación de servicios públicos.

En este contexto, cuestiones como: la descentralización administrativa y política; la atribución de funciones y autonomía al mercado y a la sociedad; la flexibilización de la gestión y, entre otras, la preocupación con la eficiencia en la búsqueda de resultado, se vuelven centrales, siendo relacionados, según Costa (2010, p. 139), a la “emergencia de un nuevo paradigma en administración pública, rotulando de modelo gerencialista o *new public management*”.

En el nuevo modelo, la lógica del mercado debe sobreponerse al Estado y adquiere relevancia a la idea de que es imprescindible modernizar y flexibilizar la organización estatal; la reforma debería crear condiciones para el incremento expresivo, tanto de gobernación (capacidad de implementar políticas públicas) cuanto de gobernabilidad (condiciones institucionales de legitimación). La reforma se ha concebido para promocionar un incremento significativo del desempeño estatal mediante la introducción de formas innovadoras de gestión y de iniciativas destinadas a romper las “amarras del modelo burocrático”, a

descentralizar los controles gerenciales, a flexibilizar normas, estructuras y procedimientos (NOGUEIRA, 2005).

Para Bresser-Pereira (2006, p. 9), había necesidad, en Latinoamérica, de ajustes fiscales a corto plazo, para equilibrar la balanza de pagos. Las primeras orientaciones, nombradas de “reformas de primera generación”, han sido orientadas para el mercado – principalmente la liberación comercial y la privatización. Aunque el ideario neoliberal haya logrado algún éxito en el caso latinoamericano, relacionado, en gran medida, a la disminución de los altos índices de inflación, conviene destacar que no ocurrió el crecimiento económico esperado, y las enormes desigualdades sociales permanecen como características sobresalientes del continente.

En la segunda mitad de la década de 1990, cuando las propuestas neoliberales empiezan a mostrar señales de crisis, el tema de la reforma del Estado, con fuerte influencia del Banco Mundial, ha ganado espacio y adquiere nuevas proporciones, asociado al discurso de que era necesario que las reformas contemplasen otros aspectos de gestión pública para volver los gobiernos más eficientes en el proveimiento de las políticas y también más responsables con las demandas de los ciudadanos. Esta orientación llevó a un nuevo programa prescriptivo que se puede llamar “reformas de segunda generación” (ARAÚJO, 2010).

El Consejo Directivo del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), aprobó, en 1998, el documento titulado: “Una Nueva Gestión Pública para Latinoamérica”³. El documento señala la necesidad de comprometimiento del Estado con las cuestiones sociales (universalidad de los servicios de salud y educación, por ejemplo), sin embargo, es importante subrayar que su función debería concentrarse en las actividades de regulación. De este modo, las privatizaciones y la creación de agencias reguladoras son parte importante de este proyecto, teniendo en cuenta que el Estado debe “desarrollar su capacidad estratégica de actuar junto al sector privado y a la universidad para crear un entorno adecuado al aumento de la competitividad de las empresas” (CLAD, 1998, p. 28).

En el contexto del debate sobre la crisis de la gestión pública, buscando alternativas para superar tanto la gestión tradicional cuanto el gerencialismo clásico⁴, surge una tendencia que agrega un conjunto importante de ideas – la Nueva Gestión pública – “NGP”, que, según Nogueira (2005), se fijó mundialmente entre las décadas de 1980 y 1990 como un nuevo paradigma en el terreno de la gestión pública, teniendo como hipótesis principal una fuerte

³ “Uma Nova Gestão Pública para a América Latina”.

⁴ Gerencialismo Clássico atribuido a las primeras iniciativas de organización de la gestión post-burocrática para estructuración y la gestión de la administración pública basada en valores de eficiencia, eficacia y competitividad.

valoración de los mecanismos de mercado, que serían más eficientes para racionalizar procedimientos, organizar actividades y controlar grupos de intereses, burócratas y políticos gastadores.

Aunque el interés por la eficiencia en el sector público tenga como influencia el sector privado, y la búsqueda de instrumentos para mejorar los procesos administrativos no sean una novedad, la propuesta de la Nueva Gestión Pública va más allá, o sea, supone un significativo cambio de perspectiva sobre el modo de lograr resultados en el ámbito público, lo que, a su vez, acaba por afectar la propia definición de público (OLÍAS DE LIMA, 2001).

Las bases teóricas del nuevo gerencialismo son, para Costa (2010), producto de una larga maduración de ideas, oriundas de medios académicos desde la década de 1950. Este modelo de intervención, que no nació del neoliberalismo, pero fue por él apropiado, es la aplicación al campo de la gestión pública de “ganancias teóricas” de la nueva economía política y de la ciencia política, traducidos, a su vez, en políticas de gestión pública, identificadas con posiciones partidarias (relevante contenido ideológico).

Araújo (2010, p. 145) complementa la discusión y expone las principales características de la Nueva Gestión pública cuando afirma que:

[...] constituyen ideas centrales de la Nueva Gestión pública un Estado administrativo al estilo de la iniciativa privada; contratos de gestión entre unidades; evaluación de desempeño; énfasis en resultados; reducción del poder de la burocracia; focalización en la eficiencia; búsqueda de mecanismos regulatorios; introducción sistémica de conceptos de productividad; flexibilidad; competitividad administrada; participación de los agentes sociales y control de los resultados; enfoque en el ciudadano, presupuesto y evaluación por resultados y performance; fortalecimiento y aumento de la autonomía de la burocracia; descentralización en la formulación y ejecución de políticas y por fin mayor autonomía a las unidades ejecutoras.⁵

En el continente latinoamericano, estas características pueden ser observadas, por ejemplo, en las directrices expuestas por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD, 1998), cuando señalaba, a las vísperas del siglo XXI, que la “reforma del Estado se volvió el tema central de la agenda política mundial” (CLAD, 1998, p. 27). En todos los países desarrollados o en desarrollo han sido emprendidas reformas del aparato del

⁵ [...] constituem ideias centrais da Nova Gestão pública um Estado administrativo ao estilo da iniciativa privada; contratos de gestão entre unidades; avaliação de desempenho; ênfase em resultados; redução do poder da burocracia; focalização na eficiência; busca de mecanismos regulatórios; introdução sistemática de conceitos de produtividade; flexibilidade; competitividade administrada; participação dos agentes sociais e controle dos resultados; foco no cidadão, orçamento e avaliação por resultados e performance; fortalecimento e aumento da autonomia da burocracia; descentralização na formulação e execução de políticas e por fim maior autonomia às unidades executoras.

Estado con el intuito de introducir cambios considerados esenciales para modernizar el funcionamiento de las burocracias estatales.

En Brasil, el esfuerzo gubernamental en el terreno de la reforma administrativa posibilitó el establecimiento de nuevos parámetros para pensar la gestión pública con base en una hipótesis de la administración empresarial, privilegiando el mercado; creó enfoques de incentivo para la actualización del modelo burocrático, aumentó el control social y la incorporación de mecanismos de participación y de descentralización en la gestión de las políticas públicas con serias repercusiones en las políticas educacionales.

Innovaciones en la estructura académica de la institución universitaria brasileña

En consonancia con las tendencias divulgadas por los movimientos reformistas en los países centrales, Brasil ha protagonizado un expresivo proceso de reforma en sus políticas para la enseñanza superior, con diversas implicaciones para la reestructuración y expansión de las instituciones universitarias federales en el país. Considerando las particularidades de la reforma de la enseñanza superior brasileña, es pertinente analizar la propuesta presentada por el profesor Almeida Filho, en la época, Rector de la Universidad Federal da Bahia, nombrada “Universidad Nueva”, que buscaba alterar la “estructura académica” de las instituciones universitarias, implementando la idea de la formación en régimen de ciclos. El documento “Manifiesto da la Universidad Nueva: Rectores de Universidades Federales Brasileñas por la Reestructuración de la Enseñanza Superior en Brasil”⁶ fue firmado, en 2006, por dirigentes de las instituciones universitarias brasileñas.

Reconociendo la importancia de reformar la enseñanza superior y, en gran medida, tomando como referencia los modelos educacionales de los países centrales, el documento (2006) señalaba algunas directrices para la reforma, entre ellas: a) revisión de los currículos y proyectos académicos para flexibilizar y racionalizar la formación de personal (perspectiva multi e interdisciplinares); b) formulación y fomento a programas de intercambio de ámbito regional, nacional e internacional, promocionando la movilidad de estudiantes, profesores, investigadores y servidores técnico-administrativos; c) adecuación a las demandas de la Sociedad del Conocimiento y de un mercado laboral por la desreglamentación, flexibilización e imprevisibilidad, adoptando, en la Universidad brasileña, una concepción académica, pautada en modelos de estudios de graduación de mayor amplitud; d) promoción de

⁶ “Manifiesto da Universidade Nova: Reitores de Universidades Federais Brasileiras pela Reestruturação da Educação Superior no Brasil”

iniciativas que posibilitasen nuevas arquitecturas académicas para las instituciones brasileñas, convergiendo para un modelo unificado, capaz de integrar los diversos regímenes curriculares y sistemas de títulos (compatibilidad con los espacios internacionales).

En este sentido, la formación en nivel superior consistiría en tres ciclos, empezando por una Licenciatura Interdisciplinaria (1º Ciclo) que propiciaría una formación universitaria general, pudiendo ser terminativa o como pre-requisito para progresión a los ciclos siguientes. La Formación Profesional (2º Ciclo) podría ser realizada en profesorados o carreras específicas y, por fin, el Posgrado (3º Ciclo) ofrecería la formación académico-científica y profesional en nivel de posgrado.

Esta estructura académico presenta diversas similitudes con la estructura curricular propuesta por los organismos⁷ internacionales e implantada por el Proceso de Boloña en el contexto del Espacio Europeo de Enseñanza Superior. La propuesta de las Licenciaturas Interdisciplinarias (LI) tiene como objetivo la flexibilización de los currículos, con el fin de proporcionar una base de formación general como requisitos para la graduación de carreras profesionales y para la formación académica de posgrado.

La propuesta de Licenciaturas Interdisciplinarias (LI) reunió, en la misma modalidad de carrera de grado, características tales como: la ampliación de conocimientos y competencias cognitivas de los estudios superiores, la flexibilización del currículo con componentes optativos, dispositivos para integrar contenidos disciplinares y, aún, adiamiento de elecciones profesionales precoces.

Acorde con la propuesta de la Universidad Nueva, el modelo brasileño debería orientarse tomando por base las influencias del Modelo norteamericano, oriundo de la reforma flexneriana⁸ y, por otro lado, considerando la estructura del Modelo Unificado Europeo, implantado por el Proceso de Boloña (1999), sin, sin embargo, significar una sumisión a estas propuestas.

Esta junción de modelos distintos para la reestructuración de la enseñanza superior impulsó diversas críticas a la propuesta, considerando que en el modelo “flexneriano” ocurre

⁷ En el contexto de la reforma universitaria en curso, cabe destacar nuevos modelos de enseñanza de grado, con educación general y régimen de ciclos, compatibles con los modelos curriculares de los países de la Organización para Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), como las licenciaturas interdisciplinarias (LI) y similares (ALMEIDA FILHO; COUTINHO, 2011, p. 5).

⁸ En 1910, fue publicado el estudio *Medical Education in the United States and Canada - A Report to the Carnegie Foundation for the Advancement of Teaching*, que se ha puesto conocido como el Informe Flexner (Flexner Report) y es considerado el gran responsable por la más importante reforma de las escuelas médicas de todos los tiempos en los Estados Unidos de América (EUA). El adjetivo “flexneriano” es aplicado, generalmente, con carácter perjorativo a los currículos (médicos) que presentan una división clara entre un período o ciclo inicial de asignaturas básicas, seguido de otro dedicado a los estudios clínicos (PAGLIOSA; DA ROS, 2008).

una dicotomía entre la formación profesional y la académica, teniendo en cuenta que el alumno, buscando ingresar rápidamente en el mercado laboral, frecuenta los “Colleges”, que son instituciones no universitarias con formación más aligerada y con duración media de dos años. Este proceso se agrava porque, proponiendo una formación unificada en el grado (1º Ciclo), la posibilidad de entrada en el posgrado ocurre en un período de tiempo extremadamente reducido, cuando el egreso no es direccionado para las demandas del mercado productivo.

El proyecto de la Universidad Nueva, pedagógicamente vinculado a las ideas de John Dewey y a las contribuciones del pragmatismo, subraya la importancia del “saber hacer” y muestra una sintonía con los documentos elaborados por diversos organismos internacionales. La influencia del pensamiento de Dewey, centrando la enseñanza en el alumno, destaca la importancia de la aplicación de audiovisuales en el proceso de enseñanza-aprendizaje, con el uso de metodologías que impulsen la autonomía de los estudios. En el contexto brasileño, anteriormente, este movimiento relacionado a la llamada Escuela Nueva, con participación de Anísio Teixeira, defendiendo la actividad práctica y la democracia como indispensables al proceso educativo.

Partiendo de una crítica al actual modelo dominante en las universidades brasileñas y denunciando, entre otras variables, la profesionalización precoz, la selección limitada y excluyente para ingreso en el grado, la gran distancia entre grado y posgrado, Almeida Filho (2007, p. 4), defendiendo las directrices para la implementación de su proyecto, afirma que:

[...] la propuesta hoy nombrada Universidad Nueva señala para una transformación radical de la actual arquitectura académica de la universidad brasileña. [...] La introducción del régimen de ciclos implicará arreglo de la estructura curricular tanto de los cursos de formación profesional cuando del posgrado. [...] Se pretende, de este modo, construir en Brasil un modelo de educación superior compatible, en lo que pueda ser ventajoso para el contexto nacional, con el Modelo Norteamericano (de origen flexneriana) y con el Modelo Unificado Europeo (Proceso de Boloña).⁹

Además del argumento de la necesidad de compatibilización curricular (Boloña y EUA), el otro argumento fundamental utilizado para justificar la necesidad de la implantación de la Universidad Nueva es que, actualmente, los estudiantes son obligados a elegir precozmente la profesión y eso tiene resultado en altos índices de evasión. Según Tonegutti y

⁹ [...] a proposta hoje denominada de Universidade Nova aponta para uma transformação radical da atual arquitetura acadêmica da universidade brasileira. [...] A introdução do regime de ciclos implicará ajuste da estrutura curricular tanto dos cursos de formação profissional quanto da pós-graduação. [...] Pretende-se, dessa maneira, construir no Brasil um modelo de educação superior compatível, no que for vantajoso para o contexto nacional, com o Modelo Norte-Americano (de origem flexneriana) e com o Modelo Unificado Europeu (Processo de Bolonha).

Martinez (2007), este argumento puede ser considerado una falacia, puesto que se pone como si fuera verdadero, sin la presentación de cualquier dato concreto de investigación que pueda respaldarlo.

Subrayando en una importante crítica a este modelo propuesto, Lima, Azevedo y Catani (2008) comprenden que, con la Universidad Nueva, Brasil da el paso de promocionar la transformación de sus universidades públicas federales en “Liberal Arts Colleges”, echando mano de lograr el patrón de calidad de las universidades de primera línea de los EUA¹⁰. Acorde con estos autores, considerando los complejos retos institucionales, los cambios organizacionales no llevarán, fácilmente, a la renovación de la universidad brasileña:

La universidad es el lugar de la insatisfacción y de la crítica constante. El simple cambio de la arquitectura curricular de la universidad no la vuelve una universidad nueva. La universidad brasileña para renovarse necesita tomar la lección histórica de Humboldt, lo que no se traduce por germanizarse, norteamericanizarse o europeizarse. La universidad humboldtiana no está agotada en Brasil, no pudiendo abortar un proyecto de universidad que todavía está en gestación y, asimismo, ha generado ciencia y masa crítica para el País (LIMA; AZEVEDO; CATANI, 2008, p. 29 e 30).¹¹

Es fundamental reiterar este posicionamiento, considerando que, en países periféricos como Brasil, hay un imperativo de preservar una educación superior de calidad centrada en instituciones universitaria que vinculen la enseñanza, la investigación y la extensión, promocionando una inclusión social que mantenga la educación como un bien público inalienable. En este sentido, el modelo propuesto por la Universidad Nueva, con curso más aligerados, instrumentales y direccionados para la integración del individuo al mercado laboral de forma más precoz, aunque afirmando lo contrario, no evidencia un modelo institucional que valore la formación educativa desde una perspectiva crítica y emancipadora.

Acorde con Lima, Azevedo y Catani (2008, p. 23), la “posibilidad de materialización de la ‘Universidad Nueva’ surge con la publicación del Decreto nº. 6.096, de 24 de abril de 2007, instituyendo el Programa de Apoyo a Planes de Reestructuración y Expansión de las

¹⁰ Hay mucha polémica cercando estas instituciones, desde el final del siglo XIX cuando surgieron, hasta los días de hoy. Algunos investigadores dicen que la idea original era democratizar el acceso a la enseñanza superior, mientras que otros afirmaron que son fruto de movimiento de las elites intelectuales para la reforma de la enseñanza superior americana con el objetivo de barrar el acceso de estudiantes oriundos de la clase trabajadora, o con menos vocación para carreras que requieren una actividad intelectual más intensa, de las Universidades más conceptuadas o tradicionales (TONEGUTTI; MARTINEZ, 2008).

¹¹ A universidade é o lugar da insatisfação e da crítica constante. A simples mudança da arquitetura curricular da universidade não a torna uma universidade nova. A universidade brasileira para se renovar precisa tomar a lição histórica de Humboldt, o que não se traduz por germanizar-se, norte-americanoizar-se ou europeizar-se. A universidade humboldtiana não está esgotada no Brasil, não se podendo abortar um projeto de universidade que ainda está em gestação e, mesmo assim, tem gerado ciência e massa crítica para o País (LIMA; AZEVEDO; CATANI, 2008, p. 29 e 30).

Universidades Federales (REUNI)”. El legado de la propuesta “Universidad Nueva”, materializando en Reuni, ocasionó una serie de modificaciones para la estructura organizacional de las universidades federales, siendo posible evidenciar nuevas directrices curriculares que objetivaron la implementación de la flexibilización de los itinerarios formativos vinculados, en muchos casos, a las Licenciaturas Interdisciplinarias. En este sentido, las instituciones intensificaron los esfuerzos para la elaboración de sus planes de reestructuración y expansión, pactados con MEC, poniendo como central la búsqueda por la eficiencia y eficacia para lograr las ambiciosas metas del Decreto n°. 6.096/2007.

El Decreto que instituyó el Reuni comprende ocho artículos que proponen las bases para significativos cambios en la estructura de las universidades federales, reforzando el objetivo de ampliar el acceso y la permanencia en la enseñanza superior, en nivel de grado, por medio de un mejor aprovechamiento de los recursos humanos existentes y de la estructura física. El Decreto n°. 6.096/2007 señala sus principales directrices divididas en seis dimensiones que, resumidamente, revelan: a) la necesidad de aumentar las plazas de ingreso (sobre todo en el período nocturno), redacción de las tasas de evasión y la ocupación de plazas ociosas; b) la ampliación de la movilidad estudiantil (circulación de estudiantes entre instituciones, cursos y programas); c) la revisión de la estructura académica (reorganización de las carreras de grado, actualización de metodologías, búsqueda de la evaluación de la calidad); d) la diversificación de las modalidades de grado; e) la ampliación de las políticas de inclusión y asistencia estudiantil; f) la articulación del grado con el posgrado y de la educación superior con la básica (BRASIL, 2007).

Las directrices establecidas por el Programa, acorde con Araújo y Pinheiro (2010), señalan para la actuación de resultados, con metas cuantitativas y cualitativas, predominando el enfoque de la eficiencia y flexibilidad, evidenciando una sintonía con sus propuestas de innovaciones gerenciales de reforma del estado. Acorde con Araújo y Pinheiro (2010), a pesar de no mencionar el contrato de gestión como instrumento que pasa a reglamentar las relaciones entre las universidades y el Ministerio de la Educación, el examen de las directrices del Programa revela que, por medio de este tipo de contrato son establecidos objetivos, plazos, metas, indicadores, recursos y formas de evaluación. De este modo, estimula las universidades públicas federales a establecer términos de compromiso, titulado “acuerdo de metas”, de forma a recibir verbas públicas para cumplir las metas establecidas contractualmente, transfiriendo, para la gestión pública la lógica gerencial de la administración por resultados.

El Reuni fue objeto de las instituciones sindicales que hicieron severas críticas al intenso proceso de racionalización a que fueron sometidas a las universidades públicas federales, trayendo la precarización del trabajo docente y la pérdida de la calidad. El Sindicato de los Docentes, ANDES (2007), subrayó que el Programa fue una acción de coerción que necesita ser comprendida en la correcta dimensión de la amenaza que configura, puesto que puede resultar en el rediseño completo de la función de las universidades públicas federales.

Considerando que en el período FHC el investimento en las universidades federales fue precario con presupuestos limitados frente a la menor implicación estatal en el proveimiento de la enseñanza superior pública, y que la recuperación de estos investimentos, en el primer mandato del presidente Lula da Silva, fue incipiente, el Reuni fue visto por diversos sectores como alternativa importante para la expansión de la infraestructura existentes y el aumento del número de plazas en carreras de grado; por otro lado, eso dificultó la reacción de los sectores críticos a la propuesta en las IFES.

La flexibilización de la UFRN en el ámbito del Reuni: una mirada hacia las Licenciaturas en Ciencias y Tecnología

La Universidad Federal de Rio Grande do Norte (UFRN) surgió de la antigua “Universidad del Rio Grande do Norte”, creada por la Ley Estadual n°. 2307, en 25 junio de 1958 y federalizada por la Ley n°. 3.849, en 18 de diciembre de 1960. Acorde con las informaciones del Plan de Desarrollo Institucional (PDI – 2010/2019), “a partir de 1968, con la reforma universitaria, la UFRN pasó por un proceso de reorganización que marcó el fin de las antiguas facultades y escuelas y consolidó la actual estructura organizacional” (UFRN, 2010), agrupamiento de diversos sectores que, dependiendo del carácter de las carreras y asignaturas, pasó a formar Centros Académicos. Se consolidó como una institución de carácter público, estando organizada bajo la forma de autarquía de régimen especial y mantenida por el Ministerio de la Educación. Y su Estatuto (UFRN, 2008) refuerza que la “Universidad disfruta de autonomía didáctico-científica, administrativa y de gestión financiera y patrimonial, en conformidad con la Constitución Federal”.

La implementación del Reuni ha conllevado diversas modificaciones en la forma de gestionar los procesos en la UFRN, atribuyendo gran relevancia a la intensificación de las transformaciones de una gestión burocrática para un modelo gerencial, subrayando las prácticas establecidas por los contratos de gestión (Acuerdo de Metas). El Reuni partía de la premisa de que el sistema de enseñanza superior brasileño todavía conservaba modelos de formación académica y profesional superados en muchos aspectos, tanto académicos como

institucionales: una concepción fragmentada del conocimiento, currículos de grado poco flexibles, con fuerte sesgo disciplinario, agravados por el hueco existente entre el grado y el posgrado heredado de la reforma universitaria de 1968 (BRASIL, 2007).

Acorde con este documento, la expansión del sistema público federal de enseñanza superior debía estar asociada a “reestructuraciones académicas y curriculares que proporcionen mayor movilidad estudiantil, trayectorias de formación flexibles, reducción de tasas de evasión, utilización adecuada de los recursos humanos” (BRASIL, 2007, p. 9).

En el caso específico de la UFRN, estructuralmente, sus unidades se organizan bajo la forma de órganos colegiados y órganos ejecutivos, existiendo la posibilidad de que algunas de ellas contengan las dos modalidades. Considerando su organización estructural, con base en estas directrices y en el diagnóstico de las nuevas demandas sociales que la institución universitaria debería atender, la UFRN elaboró sus estrategias de reestructuración en esta misma línea de análisis, subrayando que la “estructura académica de la universidad brasileña ha dificultado la implementación de proyectos innovadores de enseñanza que posibiliten la integración de la enseñanza con la investigación y extensión” (UFRN, 2007, p. 24).

Con el intuito de superar el modelo tradicional de enseñanza, una de las metas previstas era la Reestructuración académico-curricular; para consecución de este objetivo, el programa posibilitó, entre otras cosas, una nueva arquitectura académica en las carreras de grado, que se consolidó con la implementación de las Licenciaturas Interdisciplinarias. Esta propuesta fue concebida acorde con la lógica de la racionalización y con el objetivo de lograr mayores índices de certificación en menor tiempo de formación. En la justificativa institucional estaba la crítica a los formatos tradicionales de las carreras y al hecho de que, en algunas carreras de grado, sobre todo en las ciencias exactas y tecnología, el recorrido académico del alumno se prolongaba, haciendo que su permanencia en la carrera lograra el tiempo máximo que se le es permitido (UFRN, 2007). Había un interés institucional en ampliar significativamente la oferta de plazas en un nuevo formato de curso, que posibilitaría la entrada de más de mil alumnos por año, atendidos en auditorios, con una formación de “licenciado generalista” en tres años.

Para operacionalización de este formato de arquitectura académica se creó la Carrera de Licenciatura en Ciencias y Tecnologías (BCT), y para dar soporte al desarrollo de las actividades académicas de enseñanza, investigación y extensión de la carrera fue creada una Unidad Académica Especializada, la Escuela de Ciencias y Tecnología (ECT), por la Resolución n.º. 012/2008-CONSUNI. Entre los objetivos de la ECT, se destacaba “dar las condiciones para la implementación en la UFRN de la formación académico-profesional en

ciclos sucesivos en las áreas de ciencias exactas e ingenierías” (UFRN, 2013, p. 51). La “novedad” de la propuesta era implementar una formación en ciclos formativos para una titulación intermediaria del estudiante, caracterizando el segundo ciclo ya como un primero momento de educación profesional continua. En este sentido, la implementación integrada de la Licenciatura en Ciencias y Tecnología (LCT) y de la Escuela de Ciencias y Tecnología (ECT) concretizó “una tradición innovadora de la UFRN en el ámbito de la formación de recursos humanos en las áreas de ingenierías y ciencias exactas”, articulada al Programa REUNI y componiendo un momento “especialmente dinámico de la enseñanza superior y de la investigación en la UFRN” (UFRN, 2013, p. 51).

El proceso de formación de los alumnos en una especialidad profesional establece, desde el inicio, la idea de “flexibilidad”. Al final del primer ciclo, el alumno del LCT recibe un diploma de Licenciado en Ciencias y Tecnologías, de carácter generalista, en el área de “Ciencias Exactas y Tecnología”, posibilitando sus estudios en un segundo ciclo formativo, direccionando una especialidad profesional.

Para concretizar la implementación de las Licenciaturas Interdisciplinarias en la UFRN, acorde con las metas de expansión acordadas en el Reuni, se estableció la cantidad de plazas para las Carreras de Licenciatura en Ciencias y Tecnología (LCT). Considerando los vestibulares de 2010, 2011 y 2012, han sido ofertadas 1.120 plazas, siendo 560 en el turno nocturno y 560 en el turno diurno, superando en 120 plazas las cifras previstas en la Propuesta de Reestructuración y Expansión del Reuni (UFRN, 2007).

La materialización de la implantación del BCT no prescindió de la elaboración de un currículo elaborado dentro de las nuevas directrices, ya no asociado a una formación profesional específica, pero basado en el principio de la especialización progresiva (UFRN, 2007). Según el documento, en las áreas de Tecnología y Ciencias Exactas, principalmente en las Ingenierías, la evolución tecnológica ha llevado al surgimiento de nuevas necesidades de formación profesional y, consecuentemente, a la creación de nuevos cursos”, reforzando que “en estas áreas aparece con más destaque la importancia de ofrecer flexibilidad en la construcción de la formación superior al alumno” (UFRN, 2007, p. 35).

Entre las estrategias planeadas, el LCT proponía una formación general en las ciencias exactas fundamentales, buscando competencias que el egreso complementaría, caso deseara, en diversos campos del conocimiento profesional en Ingenierías e Ciencias Exactas. Se defendía que una parte significativa del currículo de la licenciatura debería ser de libre elección del alumno. El estudiante podría utilizar estas asignaturas para adelantar parte de la formación profesional, lo que podría hacer posteriormente, o para adaptar su itinerario

formativo a los intereses personales (UFRN, 2007). En este contexto, han sido creados nuevas carreras de ingeniería en la UFRN, concebidos de tal forma que no necesiten ofrecer la formación básica tradicional.

Es importante subrayar que estas modificaciones en la UFRN ocurrieron previamente a las discusiones referentes a la necesidad de adecuarse a los Referenciales orientadores para las Licenciaturas Interdisciplinarias y Similares de las Universidades Federales, aprobado por medio del Parecer CNE/CES n°. 266/2011, de 06/07/2011. Estos “Referenciales orientadores, para las Licenciaturas Interdisciplinarias y Similares” (BRASIL, 2010)¹² representaron una formalización institucionalizada de los principios defendidos para la propuesta Licenciaturas Interdisciplinarias de la “Universidad Nueva”, reforzando aún más las trayectorias formativas en la perspectiva de la flexibilización curricular, con la disminución de pre-requisitos, la implantación de nivel sin aumento de retención y el aumento de la interdisciplinaridad.

Muchas han sido las dificultades de implementar este osado proyecto de formación a partir de itinerarios flexibles en expresivos grupos del área tecnológica. Internamente, muchas críticas han sido realizadas, principalmente por los alumnos, en lo que respecta a la actuación docente, como: la no utilización de metodologías que facilitasen el aprendizaje, la falta de incentivo a la participación en las clases y la no ocurrencia entre la exigencia de las evaluaciones y el contenido ministrado. Muchas sugerencias han dado los alumnos para la minimización de los problemas identificados en la evaluación de la docencia, tales como: la necesidad de reevaluación de la didáctica utilizada por los profesores en clase; la utilización del uso frecuente de ejercicios con orientaciones claras, por ejemplo, paso a paso; la necesidad de mayor precisión en las explicaciones en clase y la adaptación de mecanismos para identificar el nivel de aprehensión y asimilación del contenido abordado (UFRN, 2013).

Considerando las 500 plazas ofrecidas en 2009 y el número de concluyentes en 2012, los datos muestran que solo 54 alumnos concluyeron la carrera, oriundos del primer grupo del LCT, y 96 concluyeron como oriundos del segundo grupo. De los concluyentes, 139 reingresaron en las carreras del segundo ciclo. En las “carreras del área de las Ciencias Exactas (Estadística, Física, Matemáticas y Ciencias Actuariales), no han sido dispuestas plazas de la reentrada por la falta de demanda” (UFRN, 2013, p. 58). Estos resultados llevaron

¹² En noviembre de 2010, la Secretaría de Educación Superior examinó a la apreciación del Consejo Nacional de Educación el documento titulado *Referenciais Orientadores para os Bacharelados Interdisciplinares e Similares* (Referenciales orientadores, para las Licenciaturas Interdisciplinarias y Similares) en el ámbito de las universidades federales brasileñas. La justificativa presentada por la SESu para encaminamiento de la solicitud al CNE se basaba en el hecho de que 15 universidades federales iniciaron a partir de 2006 la oferta de cursos de licenciaturas interdisciplinarias, y que ya en el año de 2010, estos cursos representaron una oferta anual de aproximadamente 9.000 (nueve mil) plazas y ya cuentan con estudiantes concluyentes desde septiembre del año 2010 (BRASIL, 2011).

a UFRN a reevaluar las carreras, discutir los índices de retención de los alumnos, identificados en los primeros períodos del LCT, y presentar posibles soluciones y encaminamientos para este problema (UFRN, 2013, p. 58).

Esta nueva arquitectura propuesta en el ámbito del Reuni para permitir la expansión de las plazas en la UFRN evidencia una elaboración directa con los mecanismos institucionales discutidos en el ámbito del Proceso de Boloña (1999), anhelando una flexibilización de los itinerarios formativos que, en el contexto brasileño, también aparecieron en la propuesta de la Universidad Nueva (2006) con la defensa de la Formación en Régimen de Ciclos. La relación entre la necesidad de impulsar los procesos de reestructuración académico-curricular de forma articulada con las estrategias para la ampliación de la oferta de plazas, en lo que respecta a los cambios organizacionales a partir del Reuni, atribuye centralidad a la flexibilización institucional como alternativa para suplantar las características tradicionales de las carreras de grado.

El argumento que vincula la flexibilización de las estructuras curriculares y la superación de los problemas institucionales tradicionalmente enfrentados en las carreras de grado, adoptando diversas orientaciones internacionales y nacionales para su reestructuración, sigue basando otros procesos de expansión en el ámbito de la formación tecnológica en la UFRN.

Consideraciones finales

Las reformas implementadas en las instituciones universitarias públicas federales permitieron un incremento institucional expresivo, tanto por la creación de instituciones y cursos, como también por el reordenamiento interno de las universidades. Condicionadas al cumplimiento de metas para el recibimiento de los recursos financieros adicionales, las universidades tuvieron que reestructurarse desde el punto de vista de la gestión universitaria, creando mecanismos que posibilitasen controlar y acompañar el cumplimiento de los resultados.

Esta dinámica evidenció una de las formas de implementación de nuevas estrategias de la administración gerencial, introduciendo la lógica de los resultados en los servicios públicos por medio del constante monitoreo y control de los resultados. Analizando las repercusiones que afectaron las universidades federales, se puede decir que las funciones de estas instituciones han sido resignificadas y reestructuradas por medio del principio de la racionalidad de los recursos, objetivando una mayor expansión con menor coste. De este

modo, la enseñanza superior pasó a recibir aún más la influencia de las estrategias del ámbito privado, materializando en las instituciones públicas diversos espacios de intersección con las prácticas de mercado (mercantilización de la educación) y flexibilizando internamente no solo los aspectos institucionales (gestión y organización), sino también la propia matriz curricular de las carreras de grado.

Específicamente, la Universidad Federal de Rio Grande adoptó, como una de las estrategias de expansión, el principio de la flexibilidad curricular de carreras y programas, permitiendo un amplio proceso de reestructuración de los formatos institucionales, como la creación de Licenciaturas Interdisciplinarias en regímenes de ciclos, por posibilitar una atención a un gran contingente de alumnos, como la Carrera de Ciencia y Tecnología (LCT); la creación de esta carrera ha sido un marco en la historia de la institución por introducir un modelo innovador, pautado en justificativas y reflexiones sintonizadas con la realidad de la enseñanza actual en Rio Grande del Norte y en Brasil.

Un análisis más crítico y contextualizado permite subrayar que el argumento que vincula la flexibilización de las estructuras curriculares a la superación de los problemas tradicionalmente enfrentados en las carreras de grado ni siempre son bien sucedidos, pues el BCT sigue presentando bajos índices de conclusión de cursos, serios problemas de evasión, retención y repetición vivenciados anteriormente en la UFRN en las carreras del área de tecnología.

Es fundamental subrayar que estas medidas relacionadas al ámbito de la gestión van más allá de simplemente buscar mejores resultados en el momento de emplear los recursos públicos, reflejando un proceso amplio de reestructuración que, ideológicamente, tiene serias implicaciones y causa profundos cambios en la comprensión del propio modelo de universidad.

REFERENCIAS

ALMEIDA FILHO, N. **Universidade Nova: textos críticos e esperançosos**. Brasília, DF: EDU; Salvador: EDUFBA, 2007.

ALMEIDA FILHO, N.; COUTINHO, D. Nova arquitetura curricular na universidade Brasileira. **Cienc.Cult.**, São Paulo, v. 63, n. 1, p. 4-5, jan. 2011. Disponível em: <http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php>. Acesso: 28 set. 2018.

ARAÚJO, M. A. D. Responsabilização na administração pública: limites e possibilidades do gestor público. In: MEDEIROS, Paulo César; LEVY, Evelyn (Org.). **Construindo uma nova gestão pública**. Natal, RN: SEARH/RN, 2010.

ARAÚJO, M. A. D.; PINHEIRO, H. D. Reforma gerencial do Estado e rebatimentos no sistema educacional: um exame do REUNI. **Enaio: aval. pol. públ. Educ.**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 69, p. 647-668, out. 2010.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DOCENTES DO ENSINO SUPERIOR-SINDICATO NACIONAL. As Novas Faces da Reforma Universitária do Governo Lula e os Impactos do PDE Sobre a Educação Superior. **Cadernos ANDES**, Brasília, n. 25, ago. 2007.

BRASIL. Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - REUNI. **Diário Oficial da União**. Brasília (DF), 25 abr. 2007. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2007/decreto-6096-24-abril-2007-553447-norma-pe.html>. Acesso em: 26 jan. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho nacional de educação. Câmara de educação superior. Parecer nº 266, de 06 de julho de 2011. ASSUNTO: Referenciais orientadores para os Bacharelados Interdisciplinares e Similares das Universidades Federais. Homologação, Despacho do Ministro. **Diário Oficial da União**. Brasília (DF), 14 out. 2011, seq.1, p. 16.

BRESSER PEREIRA, L. C. Apresentação. *In*: BRESSER-PEREIRA, Luis Carlos; GRAU, Nuria Cunill (Orgs.). **Responsabilização na administração pública**. São Paulo: CLAD/Fundap, 2006

CENTRO LATINO-AMERICANO DE ADMINISTRAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO (CLAD). **Uma nova gestão pública para a América Latina**. 1998. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br>. Acesso em: 15 jul. 2010.

COSTA, F. L. **Reforma do estado e contexto brasileiro: crítica do paradigma gerencialista**. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

FRIEDMAN, M. **Capitalismo e Liberdade**. 3. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1988.

LIMA, L. C.; AZEVEDO, M. L. N.; CATANI, A. M. O processo de Bolonha, a avaliação da educação superior e algumas considerações sobre a Universidade Nova. **Avaliação**, Campinas, v.13, n.1, p.7-36, mar. 2008.

NOGUEIRA, M. A. **Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

OLÍAS DE LIMA, B. La evolución de la gestión pública: la nueva gestión pública. *In*: OLÍAS DE LIMA, Blanca. **La nueva gestión pública**. Madrid: Pearson Educación S.A., 2001.

PAGLIOSA, F. L.; DA ROS, M. A.. O relatório Flexner: para o bem e para o mal. **Rev. bras. educ. med.**, Rio de Janeiro, v. 32, n. 4, p. 492-499, Dec. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php>. Acesso em: 27 set. 2018.

TONEGUTTI, C.; MARTINEZ, M. **A Universidade Nova, o Reuni e a queda da universidade pública**. Repositório UFRRJ, 2007.

TONEGUTTI, C.; MARTINEZ, M. O REUNI e a precarização nas IFES. **Revista Universidade e Sociedade**, ano XVII, nº 41, p. 51 a 67, jan. 2008.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE (UFRN). **Estatuto da Universidade Federal do Rio Grande do Norte**. Natal: EDUFRN, 2002.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE (UFRN). **Sinopse do projeto de reestruturação e expansão da UFRN no programa REUNI (2007)**. 2007. Disponível em <http://reuni.ufrn.br/>. Acesso em: 10 abr. 2018.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE (UFRN). **Plano de desenvolvimento institucional 2010-2019**. Natal: EDUFRN, 2010.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE (UFRN). **Relatório final do projeto de reestruturação e expansão (UFRN/REUNI, 2013)**. 2013. Disponível em <http://reuni.ufrn.br/>. Acesso em: 10 abr. 2018.

Cómo referenciar este artículo

CASTRO, A. M. D. A.; PEREIRA, R. L. de A. Universidade flexível: nova tendência para as universidades federais brasileiras. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, Araraquara, v. 14, n. esp. 3, p. 1638-1654, out., 2019. E-ISSN: 1982-5587. DOI: 10.21723/riaee.v14iesp.3.12738

Remetido en: 25/03/2019

Revisiones requeridas: 26/04/2019

Acepto en: 30/06/2019

Publicado en: 30/08/2019