

CAMILA HENRIQUES DE PAULA

**A INFLUÊNCIA DO REUNI SOBRE O DESEMPENHO DAS
INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração, para obtenção do título de *Magister Scientiae*.

VIÇOSA
MINAS GERAIS - BRASIL
2018

**Ficha catalográfica preparada pela Biblioteca Central da Universidade
Federal de Viçosa - Câmpus Viçosa**

T

Paula, Camila Henriques de, 2-
P324i A influência do Reuni sobre o desempenho das Instituições
2018 Federais de Ensino Superior. / Camila Henriques de Paula. –
Viçosa, MG, 2018.
xv,112f. : il. (algumas color.) ; 29 cm.

Inclui apêndices.

Orientador: Fernanda Maria de Almeida.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Viçosa.

Referências bibliográficas: f.97-106.

1. Administração pública - Brasil. 2. Universidades -
Avaliação Brasil. I. Universidade Federal de Viçosa.
Departamento de Administração e Contabilidade. Mestrado em
Administração. II. Título.

351.81

CAMILA HENRIQUES DE PAULA

**A INFLUÊNCIA DO REUNI SOBRE O DESEMPENHO DAS
INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração, para obtenção do título de *Magister Scientiae*.

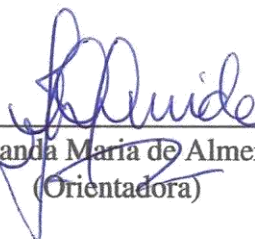
APROVADA: 06 de fevereiro de 2018.



Suely de Fátima Ramos Silveira



Sebastião Tavares de Rezende



Fernanda Maria de Almeida
(Orientadora)

À saudosa estrela guia,
minha mãe Neide,
por sempre me incentivar
a estudar, acreditar, confiar e
batalhar pelos meus sonhos, dedico.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, a Deus pelo dom da vida e por me abençoar em todo o percurso.

Às saudosas estrelas guias, minha mãe Neide e avó Raimunda, que do céu enviaram-me forças para concretizar este sonho. Apesar de minha mãe não ter presenciado fisicamente nenhum dos períodos de estudos, sei que emanou luz, confiou em meu potencial e me incentivou a buscar o conhecimento.

A meu pai, José, pelo amor incondicional, por entender e vivenciar minhas ausências.

À minha irmã, Cassiele, que acompanhou de perto meu empenho, comprometimento, dedicação e soube respeitar cada momento.

Aos avós e demais familiares que torceram e contribuíram para esta conquista.

Em especial, à minha orientadora, Prof.^a Fernanda, que a vida e o PPGADM proporcionaram reencontrar e conviver durante esta jornada, pela amizade, paciência, dedicação, ajuda, cujas palavras dóceis de incentivo transmitiram autoconfiança.

Ao coorientador, Prof. Luiz Abrantes, pelas valiosas contribuições, conselhos e facilidade de acesso.

Aos membros da banca, Prof.^a Suely e Prof. Sebastião, por aceitarem o convite e contribuírem para a conclusão deste trabalho.

Aos professores que participaram do processo de conhecimento e aprendizado acadêmico, pessoal e profissional.

Aos técnico-administrativos do DAD e à secretária do PPGADM pela alegria contagiante, amizade, prontidão em ajudar e ouvir os desabafos diários.

Ao grupo de pesquisa, em especial à Julia, pelo apoio e contribuições para o desenvolvimento do trabalho.

À Diretoria Financeira, onde trabalho, por me ensinar a esperar, ser persistente e nunca desistir diante de um obstáculo.

Aos amigos da UFV, da DFN, do Projeto Superação, de Senhora de Oliveira/MG, da turma de mestrado 2016-2018 e tantos outros, por compreenderem e colaborarem durante esta fase com palavras de incentivo, motivação, força e apoio.

A todos que, de alguma forma, compartilharam destes meus ideais, incentivaram a prosseguir e contribuíram para a conclusão de mais uma etapa, que oportunizará, com garra e determinação, a conquista de novos objetivos acadêmicos, pessoais e profissionais.

SUMÁRIO

LISTA DE ILUSTRAÇÕES	vi
LISTA DE TABELAS	vii
LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS	viii
RESUMO	xii
ABSTRACT	xiv
1. INTRODUÇÃO.....	1
1.1. Objetivo Geral	6
1.2. Objetivos específicos.....	7
2. CONTEXTO HISTÓRICO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL E O PROGRAMA REUNI ...	8
2.1. Contexto histórico da educação no Brasil	8
2.2. Descrição do Reuni.....	13
2.3. Avaliação do Reuni	16
3. REVISÃO DE LITERATURA	20
3.1. Políticas públicas para a educação.....	20
3.2. Avaliação de Políticas Públicas	24
3.3. Avaliação de políticas educacionais	28
3.4. Teoria de finanças públicas e funções de governo	31
4. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	38
4.1. Unidades de análise	38
4.2. Análise empírica	39
4.2.1. Análise da expansão universitária brasileira	39
4.2.2. Comparação evolutiva dos indicadores de desempenho	40
4.2.3. Avaliação da sustentabilidade após o Programa.....	43
5. RESULTADOS E DISCUSSÕES.....	45
5.1. A expansão universitária brasileira.....	45
5.2. A evolução dos indicadores de desempenho pré e pós Reuni	57
5.2.1. Análise descritiva dos indicadores de desempenho das 63 IFES brasileiras.....	59
5.2.2. Comparativo dos indicadores de desempenho para um conjunto de 35 IFES.....	65
5.2.3. Comparativo dos indicadores de desempenho por IFES	69
5.3. A sustentabilidade orçamentária e financeira após o Programa	80
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS	92

REFERÊNCIAS	97
APÊNDICES	107
APÊNDICE A – Resultado do Teste t por IFES	107
APÊNDICE B – Taxa de crescimento anual por IFES (%)	108
APÊNDICE C – Taxa de crescimento do orçamento antes/pós Reuni (%)	109
APÊNDICE D – Taxa de crescimento das despesas antes/pós Reuni (%).....	111

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1. Destinação dos recursos públicos nas IFES	35
Figura 2. Número de cursos na graduação presencial	48
Figura 3. Distribuição de funções docentes por titulação na rede pública (%)	50
Figura 4. Evolução dos docentes ativos por titulação no período de 2003 a 2014.....	51
Figura 5. Evolução do número de técnico-administrativos nas IFES.....	53
Figura 6. Orçamento do MEC (em R\$ bilhões).....	55
Figura 7. Obras concluídas entre 2007 e 2014	56
Figura 8. Obras em execução nas IFES após 2014.....	56
Figura 9. Localização das IFES brasileiras e seus <i>campi</i> por região.....	58
Figura 10. Composição orçamentária em IFES mineiras	82
Figura 11. Composição orçamentária em IFES do Sudeste	82
Figura 12. Composição orçamentária em IFES do Sul	83
Figura 13. Composição orçamentária em IFES do Norte.....	83
Figura 14. Composição orçamentária em IFES do Nordeste	83
Figura 15. Composição orçamentária em IFES do Centro Oeste.....	83
Figura 16. Composição das despesas em IFES mineiras	86
Figura 17. Composição das despesas em IFES do Sudeste.....	86
Figura 18. Composição das despesas em IFES do Sul.....	86
Figura 19. Composição das despesas em IFES do Norte	86
Figura 20. Composição das despesas em IFES do Nordeste.....	87
Figura 21. Composição das despesas em IFES do Centro Oeste	87
Quadro 1. Unidades de análise	38
Quadro 2. Indicadores de desempenho.....	41
Quadro 3. Indicadores orçamentários e financeiros	43
Quadro 4. Distribuição das IFES por indicador de desempenho.....	60
Quadro 5. Comparativo por indicadores de desempenho.....	65
Quadro 6. Distribuição das IFES de acordo com o Teste t de diferenças entre médias	69
Quadro 7. Distribuição das IFES por região.....	73
Quadro 8. IFES com taxa de crescimento orçamentário inferior ao PIB e à inflação.....	82

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Expansão universitária no Brasil	45
Tabela 2. Expansão da educação superior por região.....	46
Tabela 3. Taxas de crescimento dos cursos, vagas e matrículas de 2002 a 2014 por região ...	49
Tabela 4. Evolução dos docentes ativos por titulação (%).....	51
Tabela 5. Evolução do número de docentes nas IFES de 2003 a 2014	54
Tabela 6. Orçamento total do MEC (em R\$ bilhões).....	54
Tabela 7. Estatística descritiva dos indicadores de desempenho.....	59
Tabela 8. Taxa média de crescimento anual de 2002 a 2015 por região (%).....	74
Tabela 9. Taxa média de crescimento anual - antes e pós Reuni (%)	76
Tabela 10. PIB real e inflação no período de 2006 a 2015 (%).....	80
Tabela 11. Crescimento médio anual do orçamento antes/pós Reuni por região (%).....	83
Tabela 12. Crescimento médio anual das despesas antes/pós Reuni por região (%)	87
Tabela 13. Taxa de crescimento durante o Reuni de 2008 a 2012 (%).....	88

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- ACE - Avaliação das Condições de Ensino
- AI - Avaliação Institucional
- ANDIFES - Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior
- BPEq - Banco de Professor Equivalente da Carreira do Magistério Superior
- BPEq-EBTT - Banco de Professor Equivalente do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico
- CONAES - Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior
- ENC - Exame Nacional de Cursos
- ENEM – Exame Nacional do Ensino Médio
- FINSOCIAL - Fundo de Investimento Social
- FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério
- FURG - Universidade Federal de Rio Grande
- GED - Gratificação de Estímulo à Docência
- GEPG – Grau de Envolvimento Discente com a Pós-Graduação
- GPE – Grau de Participação Estudantil
- HU - Hospital Universitário
- IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- IES - Instituições de Ensino Superior
- IFES - Instituições Federais de Ensino Superior
- INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
- IQCD – Índice de Qualificação do Corpo Docentes
- LDB - Lei de Diretrizes Básicas
- LOA - Lei Orçamentária Anual
- MEC - Ministério da Educação
- OECD - *Organisation for Economic Co-Operation And Development*
- PARU - Programa de Avaliação da Reforma Universitária
- PDE - Plano de Desenvolvimento da Educação
- PIB - Produto Interno Bruto
- PNAES - Programa Nacional de Assistência Estudantil
- PNE - Plano Nacional de Educação
- PROUNI - Programa Universidade para Todos

QRSTA - Quadro de Referência dos Servidores Técnico Administrativos
RAP - Relação Aluno por Professor
RAT - Relação Aluno por Técnico-Administrativos
REUNI - Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
SESu - Secretaria de Ensino Superior
SIMEC - Sistema de Informações do Ministério da Educação
SINAES - Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
SISU – Sistema de Seleção Unificado
TCU - Tribunal de Contas da União
TSG – Taxa de Sucesso na Graduação
UAB - Universidade Aberta do Brasil
UFABC - Universidade Federal do ABC
UFAC - Universidade Federal do Acre
UFAL - Universidade Federal de Alagoas
UFAM - Universidade Federal do Amazonas
UFBA - Universidade Federal da Bahia
UFC - Universidade Federal do Ceará
UFCA - Universidade Federal do Cariri
UFCEG - Universidade Federal de Campina Grande
UFCSA - Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre
UFERSA - Universidade Federal Rural do Semiárido
UFES - Universidade Federal do Espírito Santo
UFF - Universidade Federal Fluminense
UFFS - Universidade Federal da Fronteira Sul
UFG - Universidade Federal de Goiás
UFGD - Universidade Federal da Grande Dourados
UFJF - Universidade Federal de Juiz de Fora
UFLA - Universidade Federal de Lavras
UFMA - Universidade Federal do Maranhão
UFMG - Universidade Federal de Minas Gerais
UFMS - Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
UFMT - Universidade Federal de Mato Grosso

UFOB - Universidade Federal do Oeste da Bahia
UFOP - Fundação Universidade Federal de Ouro Preto
UFOPA - Universidade Federal do Oeste do Pará
UFPA - Universidade Federal do Pará
UFPB - Universidade Federal da Paraíba
UFPE - Universidade Federal de Pernambuco
UFPel - Universidade Federal de Pelotas
UFPI - Universidade Federal do Piauí
UFRP - Universidade Federal do Paraná
UFRA - Universidade Federal Rural da Amazônia
UFRB - Universidade Federal do Recôncavo da Bahia
UFRGS - Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UFRJ - Universidade Federal do Rio de Janeiro
UFRN - Universidade Federal do Rio Grande do Norte
UFRPE - Universidade Federal Rural de Pernambuco
UFRR - Universidade Federal de Roraima
UFRRJ - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
UFS - Universidade Federal de Sergipe
UFSB - Universidade Federal do Sul da Bahia
UFSC - Universidade Federal de Santa Catarina
UFSCar - Universidade Federal de São Carlos
UFSJ - Fundação Universidade Federal de São João Del Rei
UFSM - Universidade Federal de Santa Maria
UFT - Universidade Federal do Tocantins
UFTM - Universidade Federal do Triângulo Mineiro
UFU - Universidade Federal de Uberlândia
UFV - Fundação Universidade Federal de Viçosa
UFVJM - Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri
UnB - Universidade de Brasília
UNIFAL - Universidade Federal de Alfenas
UNIFAP - Universidade Federal do Amapá
UNIFEI - Universidade Federal de Itajubá
UNIFESP - Universidade Federal de São Paulo

UNIFESSPA - Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará
UNILA - Universidade Federal da Integração Latino-Americana
UNILAB - Universidade Federal da Lusofonia Afro-Brasileira
UNIPAMPA - Universidade Federal do Pampa
UNIR - Universidade Federal de Rondônia
UNIRIO - Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro
UNIVASF - Universidade Federal do Vale do São Francisco
UTFPR - Universidade Tecnológica Federal do Paraná

RESUMO

PAULA, Camila Henriques de, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, fevereiro de 2018. **A influência do Reuni sobre o desempenho das Instituições Federais de Ensino Superior.** Orientadora: Fernanda Maria de Almeida. Coorientador: Luiz Antônio Abrantes.

O Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), instituído pelo governo federal por meio do Decreto nº 6.096/2007, visou concretizar a política nacional de expansão e criação de novos *campi* no interior do país para ofertar a educação superior a pelo menos 30% dos jovens na faixa etária de 18 a 24 anos. A partir de um cenário de restrições orçamentárias, que resultou em infraestruturas precárias, corpo docente e técnico-administrativo reduzido e poucos jovens de 18 a 24 anos matriculados nas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), cujos espaços físicos eram ociosos no período noturno, concentrados em grandes centros urbanos e com altos índices de evasão na graduação. O acesso à educação superior passou a ser apontado como um processo de exclusão social, cuja superação dependeria de ampliar as oportunidades com a expansão de vagas. Para isso, as IFES deveriam expandir suas vagas, reduzir a evasão, otimizar a estrutura física e os recursos humanos existentes. O presente estudo avaliou as implicações da implementação do programa Reuni nas IFES brasileiras sobre seus indicadores de desempenho e de gestão orçamentárias e financeiras. Foram elaborados os cenários da execução do Reuni, enquanto política pública educacional, do comportamento dos indicadores de desempenho, e da sustentabilidade orçamentária e financeira das IFES a fim de acompanhar a gestão e permitir o controle social. Além de estimular a retomada na agenda de pesquisa de estudos referentes à avaliação *ex post* dos efeitos e resultados do Reuni, em médio prazo. Assim, realizou-se pesquisas bibliográficas e documentais, além de testes estatísticos de diferenças entre médias e cálculos de taxas de crescimentos exponenciais anuais para fundamentar as análises descritivas, avaliativas e comparativas dos indicadores de desempenho e de gestão orçamentárias e financeiras e das taxas de crescimento anuais nos períodos pré e pós Reuni. Constatou-se que o maior crescimento do número de cursos, em média, ocorreu no Sul e Sudeste, a maior expansão das vagas foi no Sul e Nordeste, que refletiu na concentração da ampliação de matrículas no Sul, Sudeste e Nordeste. O total de docentes doutores e técnico-administrativos atuantes na educação superior cresceu, em média, 3,12% e 1,67% ao ano, respectivamente. Aliás, o Reuni contribuiu positivamente para a

elevação do orçamento do Ministério da Educação (MEC) destinado ao investimento em infraestrutura, expansão de vagas, cursos, alunos, universidades, *campi* e quadro funcional. Quanto a análise dos indicadores de desempenho, identificou-se que, em média, o custo corrente com Hospital Universitário (HU)/aluno equivalente, custo corrente sem HU/aluno equivalente, grau de envolvimento com a pós-graduação (GEPG), conceito Capes/MEC para a pós-graduação e índice de qualificação do corpo docente (IQCD) foram maiores após o programa. Em se tratando das despesas com pessoal e encargos sociais, observou-se o aumento em todas as regiões do país após o Reuni, com exceção do Nordeste, cujo incremento direcionou-se às despesas de capital e outras despesas correntes. Nas regiões Sul, Norte e Nordeste ocorreram o maior crescimento anual das outras despesas correntes. Enquanto a despesa de capital em investimento manteve-se superior no Nordeste. A taxa de crescimento anual do orçamento de custeio e pessoal durante o Reuni ultrapassou os 20% pactuados na UFSJ, UNIFAL, UNIFEI, UFVJM, UFABC, UFRB e UNIVASF. Em contrapartida, a execução das despesas evoluiu e em algumas IFES foi necessário a suplementação de crédito. Nesse contexto, acredita-se que a experiência adquirida pelas IFES seja relevante para garantir a sua sustentabilidade orçamentária e financeira em curto prazo. Enfim, conclui-se que a expansão promovida pelo Reuni carece de consolidação, pois o curto prazo para planejar e elaborar as propostas de reestruturação das IFES refletiu na localização dos *campi*, cursos, infraestrutura de apoio e serviços básicos.

ABSTRACT

PAULA, Camila Henriques de, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, February, 2018. **The influence of the Reuni on the performance of Federal Institutions of Higher Education.** Advisor: Fernanda Maria de Almeida. Co-advisor: Luiz Antônio Abrantes.

The Program of Assistance to Plans of Restructuring and Expansion of Federal Universities (Reuni), it was instituted by the Federal Government, through Decree No. 6.096/2007, aimed to implement the national policy of expansion and creation of new campuses in the interior of the country to offer higher education for at least 30% of young people aged 18 to 24 years. Based on a scenario of budgetary restrictions, which resulted in precarious infrastructure, number of professors and administrative technicians reduced and few young people from 18 to 24 years enrolled in the Federal Institutions of Higher Education (IFES), whose physical spaces were idle at night, concentrated in large urban centers and with high rates of evasion in the graduation. Access to higher education came to be seen as a process of social exclusion, whose overcoming would depend on expanding opportunities with the expansion of vacancies. For this reason, the IFES should expand their vacancies, reduce evasion tax, optimize the physical structure and the existing human resources. The present study evaluated the implications of the Reuni program in Brazilian IFES about their performance indicators and budgetary and financial management. The scenarios were drawn from the implementation of the Reuni, while educational public policy, the behavior of the performance indicators, and the budgetary and financial sustainability of the IFES, in order to follow the management and allow the social control. In addition to stimulating the resumption of the research agenda of studies related to the ex-post evaluation of the effects and results of Reuni, in the medium term. Thus, the bibliographic and documental research was carried out, as well as statistical tests of differences between means and calculations of annual exponential growth rates to support the descriptive, evaluative and comparative analyzes of performance indicators and budgetary and financial management and growth rates annual in the pre and post Reuni periods. It was observed that the largest growth in the number of courses, on average, occurred in the South and Southeast, the greatest expansion of the vacancies was in the South and Northeast, which reflected the concentration of enrollment expansion in the South, Southeast and Northeast. The total number of doctor's professors and administrative technicians working in higher education grew, on average, 3.12% and 1.67% per year, respectively. In fact, Reuni has contributed positively to the increase of the budget of the

Ministry of Education (MEC) for investment in infrastructure, expansion of vacancies, courses, students, universities, campuses and functional framework. As the analysis of the performance indicators, it was identified that, on average, the current cost with University Hospital (HU) per student equivalent, the current cost without HU per equivalent student, the rate of involvement with the postgraduate (GEPG), the concept Capes/MEC for postgraduate and professor qualification index (IQCD), were higher after the program. In terms of expenditure on personnel and social charges, there was an increase in all regions of the country after the Reuni, with the exception of the Northeast, whose increase was directed to capital expenditures and other current expenses. In the South, North and Northeast regions, there was the highest annual increase on other current expenses. While capital expenditure on investment remained higher in the Northeast. The annual growth rate of the costs and personnel budget exceeded during of Reuni the 20% agreed at UFSJ, UNIFAL, UNIFEI, UFVJM, UFABC, UFRB and UNIVASF. In contrast, the implementation of expenditure has evolved and in some IFES was necessary credit supplementation. In this context, it is believed that the experience acquired by IFES is relevant to ensure its budgetary and financial sustainability in the short term. Finally, it concludes that the expansion promoted by Reuni needs consolidation, because the short term to plan and draw up proposals for restructuring of IFES reflected in the location of the campuses, courses, support infrastructure and basic services.

1. INTRODUÇÃO

A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, por parâmetro constitucional, é 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, cabendo à União a organização do sistema federal de ensino e dos Territórios, segundo a Constituição Federal de 1988. Quanto à atuação prioritária no ensino fundamental e médio e na educação infantil cabe, respectivamente, aos Estados e Distrito Federal e aos Municípios (BRASIL, 1988).

De acordo com o artigo 211 da Constituição, esses entes devem organizar, em regime de colaboração, seus sistemas de ensino. No caso específico do sistema federal de ensino, cabe a União o financiamento das instituições de ensino públicas federais, além de exercer, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir a equalização de oportunidades educacionais e o padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, Distrito Federal e Municípios (BRASIL, 1988).

Desde 1989, o papel do Estado na educação superior passou de executor para normatizador, fiscalizador e avaliador. Enquanto as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) assumiram maior autonomia perante as ações de governo quanto ao credenciamento, reconhecimento, avaliação e fiscalização (AMARAL, 2008). No entanto, o governo federal permaneceu como órgão mantenedor e as IFES vinculadas ao Ministério da Educação (MEC).

A primeira Lei de Diretrizes Básicas (LDB), Lei nº 4.024/61, em seu artigo 80, estabeleceu a autonomia didática, administrativa, financeira e disciplinar às universidades, porém o Estado permaneceu como regulador do ensino superior brasileiro (PINHEIRO, 2011). Além disso, conforme Amaral (2008, p. 678), a autonomia das IFES não se efetivou após a Constituição Federal de 1988, pois continuou dependendo integralmente das definições orçamentárias estabelecidas pelo Poder Executivo e aprovadas pelo Congresso Nacional.

Por outro lado, as carências na educação superior apresentadas pelas IFES, segundo Bittencourt e Ferreira (2014), deveram-se ao longo período de restrições orçamentárias, que resultou em estruturas educacionais precárias, corpo docente e técnico-administrativo desfalcado e baixo número de jovens de 18 a 24 anos matriculados no ensino superior da rede pública. Com isso, o acesso à educação superior passou a ser questionado e apontado como um processo de exclusão social, cuja superação se daria pela ampliação das oportunidades de acesso com a expansão do número de vagas.

Além disso, os espaços físicos das Instituições de Ensino Superior (IES) públicas, em relação às privadas, eram ociosos ou não funcionavam em período noturno. Em 2004, segundo Neves, Raizer e Fachinett (2007), as universidades respondiam por 57% do total de matrículas no ensino superior, dos quais 48% eram em período noturno. Já as faculdades absorviam 22% das matrículas, sendo 77% em período noturno; os centros universitários 15% (com 67% noturno); as faculdades integradas 5% (76,3% noturno) e os centros de educação tecnológica 2% (63,6% noturno).

Já a taxa de evasão média nas IES brasileiras chegou a 22%, entre 2000 e 2005, alcançando 12% nas públicas e 26% nas particulares, segundo Silva Filho *et al.* (2007). Ademais, as turmas eram compostas por poucos alunos e 69,7% do total de cursos de graduação presenciais ofertados, que absorviam 32% dos alunos matriculados, pertenciam às IES privadas em 2005. Destarte, em média, “as universidades públicas ofereciam 60 cursos cada uma e as privadas 64, enquanto as universidades privadas tinham mais alunos por IES que as públicas,” conforme Silva Filho *et al.* (2007, p. 646).

Ao considerar a faixa etária da população universitária brasileira, observou-se, ainda, que 14,4% dos jovens entre 18 e 24 anos pertenciam à rede de ensino superior, dos quais 74,2% estudavam em instituições privadas e 25,8% em públicas. Destes, 14,7% estavam em federais, 9,5% em estaduais e 1,6% em municipais (INEP, 2010).

A restrição do acesso de alunos do interior ao ensino superior se agravou pela localização e custo de permanência nas capitais. Assim, a expansão da oferta de cursos noturnos visou dar a oportunidade aos alunos menos favorecidos de trabalharem concomitantemente com o período da graduação (BRASIL, 2015).

Barros (2015) ressaltou que as diferenças de acesso por regiões compunham o cenário geral do ensino superior brasileiro na modalidade presencial. O Censo da Educação Superior de 2010 evidenciou a concentração das matrículas dos cursos de graduação na região Sudeste (48,7%) e o baixo acesso no Norte (6,5%). As matrículas presenciais passaram de 56,1%, em 2000, para 63,5%, em 2010 (INEP, 2010). Já a oferta de maior número de cursos noturnos ocorreu nas instituições de ensino superior privadas e municipais, enquanto as federais e estaduais se comprometeram com o atendimento no período diurno (BARROS, 2015).

Nesse contexto, a política nacional de expansão e criação de novos *campi* no interior do país para ofertar a educação superior a pelo menos 30% dos jovens na faixa etária de 18 a 24 anos se consolidou com a adoção de medidas específicas pelo governo federal, como o

Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - Reuni (BRASIL, 2012).

Criado pelo Decreto nº 6.096/2007, sua finalidade foi dar condições para as universidades federais expandirem as vagas no ensino superior e reduzirem a evasão de alunos na graduação, com a otimização da estrutura física e dos recursos humanos existentes. Ademais, buscou propiciar a mobilização estudantil, ampliar as políticas de inclusão e de assistência estudantil (BRASIL, 2007a).

Nesse sentido, o Reuni representou uma “política educacional de governo temporária com a meta principal de expandir as universidades federais” (BAPTISTA *et al.*, 2013, p. 19). Assim, baseado na expansão do acesso e permanência, ele foi a principal ação política de reestruturação e ampliação das universidades federais, nas últimas décadas (BRASIL, 2007a).

As ações do programa buscaram ampliar as vagas em cursos de graduação, ofertar cursos noturnos e promover inovações pedagógicas. Para isso, o governo federal estabeleceu a meta global de aumentar a taxa de conclusão da graduação para 90% e a relação de 18 alunos por professor (BRASIL, 2007a).

No entanto, segundo Lugão (2011), o prazo para elaborar os Planos de Reestruturação e Expansão foi curto, pois o programa foi instituído em abril e finalizou o recebimento das propostas em novembro de 2007. O autor destacou que algumas universidades cobraram uma repactuação junto ao MEC, alegando o mau planejamento de seus projetos em razão do curto prazo oferecido e a necessidade de aporte complementar de recursos.

Bittencourt e Ferreira (2014) acrescentaram a inexistência de critérios preestabelecidos para a elaboração das propostas de expansão da infraestrutura física e de pessoal. Apesar da delegação de autonomia às IFES para decidirem sobre a aplicação dos recursos conforme suas particularidades, a delimitação das diretrizes e metas não esclareceu como seria sua implantação, assim, cada instituição definiu as ações que julgou serem adequadas (LUGÃO, 2011). Embora o Reuni tenha destinado as mesmas oportunidades a todas as IFES, o aproveitamento dos recursos se condicionou à estrutura organizacional existente.

Dada a sua importância, o programa tem sido foco de diferentes estudos na literatura, seja por análises da formulação, implementação ou conclusão. Dentre estes, destacaram-se os realizados por Predes e Predes Júnior (2014) e Lugão (2011), os quais concluíram que a falta de qualificação dos gestores prejudicou a execução do Reuni, bem como o tempo mínimo para o planejamento pode comprometer os objetivos do programa e reduzir a qualidade do ensino, cuja reestruturação acadêmico-curricular não apresentou avanços significativos.

Deste modo, cada universidade exerceu sua autonomia institucional para elaborar os planos de expansão e reestruturação do Reuni pactuados com o governo federal. Entretanto, segundo Léda e Mancebo (2009, p. 60), “não é possível defender [...] a autonomia didático-científica e a reestruturação e expansão das universidades federais, sem recursos orçamentários suficientes”. Afinal pode-se comprometer a qualidade dos serviços prestados e a autonomia, bem como tornar precário e intensificar o trabalho docente mediante a indissociabilidade entre o ensino-pesquisa-extensão.

Nessa perspectiva, Araújo (2011), ao investigar a implantação do Reuni na Universidade Federal do Pará no Campus de Altamira, de 2008 a 2010, constatou que, apesar do arcabouço normativo materializar as ações, a efetividade dos indicadores de diplomação e ampliação da oferta no ensino de graduação ficaram abaixo das metas pactuadas.

Em relação à dotação de recursos, Costa, Costa e Barbosa (2013) analisaram as ações de financiamento da expansão do ensino superior público federal pautado na criação de novas universidades e na reestruturação das existentes, considerando a Universidade Federal da Fronteira Sul, criada após 2002, e a Universidade Federal de Santa Catarina, respectivamente. Avaliando a percepção dos dirigentes sobre o financiamento e expansão da educação superior junto aos gestores públicos do MEC, perceberam a ausência de garantia ao acesso e permanência de alunos em vulnerabilidade socioeconômica e do planejamento adequado para a criação de novos cursos ou aumento das vagas existentes. A tendência foi criar novos cursos, independente da existência de maior demanda por vagas em outros cursos existentes.

Analisando a ampliação do acesso e permanência no ensino superior com o Reuni, Maciel (2014), verificou em que medida as restrições ou avanços permitiram a redução das desigualdades. O autor destacou a adaptação do programa durante sua execução, pois não houve restrições orçamentárias às instituições que não alcançaram as metas preestabelecidas. Dentre os avanços e possibilidades desta política educacional, constatou o marco histórico na expansão das universidades federais; a flexibilidade curricular com o currículo individual diferenciado pelos interesses de cada aluno; os novos modelos de gestão participativos com ações horizontais; e a diminuição de diferenças regionais.

Ao investigar o impacto do Reuni na eficiência de IFES localizadas no Nordeste, de 2007 a 2012, com base nos indicadores de desempenho propostos pelo Tribunal de Contas da União (TCU), Siqueira, Cavalcante e Filho (2015) concluíram que, embora houvesse indícios de aumento do nível de eficiência das universidades para cumprir os propósitos do programa sem renunciar à qualidade, na prática não ocorreu. Em todos os anos, as IFES permaneceram

estagnadas em relação à eficiência técnica, que se refere à produção de resultados com o mínimo de recursos possíveis, evitando-se desperdícios. Inclusive, o programa Reuni finalizou em 2012.

O estudo de Moura e Passos (2015) avaliou o alcance das metas do Reuni em 53 IFES brasileiras existentes à época. Os resultados mostraram o atendimento de 49 a 74% da meta de elevar a taxa de sucesso na graduação, que se concentrou entre 44 e 67%. Já a relação aluno/professor variou de 9 a 15 em 74% das IFES, ou seja, alcançou de 50 a 83% da meta pactuada. Portanto, os autores constataram que as metas globais não foram atingidas pelas instituições durante a fase de implementação do Reuni.

Para Lima (2014), o Reuni expandiu o ensino superior por meio de instrumentos da administração pública gerencial, que englobou o acordo de metas, a modificação de currículos, o aumento de matrículas e concluintes, e a criação de novos cursos de graduação para oferecer a oportunidade de acesso à educação superior pública.

Com base nos estudos acima mencionados, observa-se a predominância de análises isoladas do desempenho qualitativo, físico e financeiro das IFES, em períodos anteriores ou posteriores à execução do programa Reuni. Dessa forma, são escassas as análises de avaliação da continuidade e da evolução deste desempenho.

Neste aspecto, observam-se lacunas no que se referem a análises expandidas e intertemporais da evolução dos indicadores de desempenho para as IFES brasileiras, abrangendo o período pré Reuni (2002 a 2006), Reuni (2007 a 2012) e pós Reuni (2013 a 2015). Adicionalmente, o mesmo ocorre para avaliações comparativas de resultados inter-regionais sobre os efeitos e a sustentabilidade orçamentária e financeira das IFES após o programa.

Sales *et al.* (2017, p. 12) constataram a estabilidade na publicação de artigos nos periódicos das bases Capes, Spell e Anpad sobre o Reuni no período de 2011 a 2015, com declínio em 2016, “que pode ser resultado de um menor interesse pela análise dessa política pública educacional, em virtude da finalização do processo de implementação da política em 2012”. Os autores ressaltaram que, dentre os temas estudados, a avaliação foi o mais abordado, sinalizando a oportunidade de continuidade dos estudos nessa área.

Nesse sentido, este estudo tem por objetivo responder os seguintes questionamentos: como a implementação do programa Reuni nas IFES brasileiras contribuiu para os seus indicadores de desempenho? A expansão gerada pelo Reuni tem sido acompanhada por sustentabilidade orçamentária e financeira?

Assim, o presente trabalho visa contribuir com as discussões sobre políticas educacionais para o ensino superior no Brasil, ao propor a investigação de uma política recente que foi responsável por um processo de expansão das universidades federais. Tal discussão empreendida é importante e oportuna por tratar de uma política pública cujos problemas e consequências são vivenciados atualmente por algumas IFES.

O trabalho busca analisar o programa de forma a debater não apenas os benefícios relacionados à expansão e garantia de acesso, mas também as limitações na execução em um contexto no qual a expansão universitária visou ampliar as vagas com o intuito de aumentar o caráter inclusivo do ensino superior.

Ademais, a análise da evolução dos indicadores de desempenho, desde o início de sua divulgação, possibilita refletir sobre a eficiência, o aperfeiçoamento ou o redirecionamento das políticas propostas pelo governo de modo a buscar o cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024.

Para Freire, Crisóstomo e Castro (2007), a avaliação das IFES é um instrumento de autoconhecimento para a melhoria e aperfeiçoamento na tomada de decisão. Por isso, a avaliação de desempenho deveria subsidiar a gestão estratégica ao mensurar os resultados, comunicar a responsabilidade social, prestar contas das instituições, estimular a formulação, monitorar as políticas públicas e a alocação de recursos. Assim como analisar os resultados obtidos e o processo de tomada de decisão, melhorar os processos organizacionais, facilitar o planejamento e o controle do desempenho (CUNHA, 2006).

Portanto, o presente trabalho visa contribuir para a elaboração do panorama da execução do Reuni, enquanto expansão da educação superior brasileira, do comportamento dos indicadores de desempenho e da sustentabilidade das IFES a fim de permitir o acompanhamento da gestão e o controle social. Além de estimular a retomada na agenda de pesquisa de novos estudos relacionados à avaliação *ex post* dos efeitos e impactos ocasionados pelo Reuni após a sua finalização em 2012.

1.1. Objetivo Geral

Avaliar as implicações da implementação do programa Reuni nas IFES brasileiras sobre seus indicadores de desempenho e de gestão orçamentárias e financeiras.

1.2. Objetivos específicos

- a) Identificar como ocorreu a expansão universitária brasileira com o programa Reuni;
- b) Avaliar as possíveis diferenças na evolução dos indicadores de desempenho das IFES brasileiras nos períodos pré e pós Reuni;
- c) Avaliar a sustentabilidade orçamentária e financeira das IFES após a finalização do Programa.

Após esta seção introdutória, o presente estudo apresenta na seção 2 o Contexto histórico da educação no Brasil e do programa Reuni; na Seção 3 tem-se uma Revisão de Literatura, que contempla conceitos de políticas públicas para a educação, avaliação de políticas públicas e educacionais, bem como apresenta a teoria de finanças públicas e funções de governo; posteriormente, na seção 4 têm-se os Procedimentos Metodológicos; e, nas 5 e 6, têm-se, respectivamente, Resultados e Discussões e Considerações Finais.

2. CONTEXTO HISTÓRICO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL E O PROGRAMA REUNI

2.1. Contexto histórico da educação no Brasil

No Brasil, a primeira política educacional foi empreendida pelos jesuítas de 1549 a 1759. Nesse período, a Coroa portuguesa repassava recursos públicos para subsidiar a educação jesuítica, enquanto “os prédios e a organização pedagógica, as normas e mecanismos de avaliação ocorriam sob o domínio privado dos jesuítas” (SOUZA *et al.*, 2015, p. 18). Para isso, criaram-se escolas elementares jesuíticas no país regulamentadas pelo *Ratio Studiorum*, que normatizou e estruturou a educação por meio da organização social e cultural, e a catequese com base na cristandade. Assim, os jesuítas propagavam a fé e ensinavam Letras e Filosofia no curso normal, Teologia e Ciências Sagradas no nível superior.

Posteriormente, no período pombalino¹, de 1759 a 1827, e no período joanino², de 1808 a 1821, a educação passou por transformações, nas quais o “Estado assumiu a centralidade do processo educacional e iniciou o processo de instituição da escola pública estatal” (SOUZA *et al.*, 2015, p. 18).

Os primeiros cursos de nível superior na Colônia surgiram entre 1808 e 1822, com a chegada da família real ao Brasil, mas limitados aos interesses da nova burocracia estatal. Nesse contexto, a Constituição de 1824, em seu artigo 179, estabeleceu o direito à instrução primária gratuita para todos os cidadãos, e o Ato Adicional de 1834 atribuiu a competência da educação primária e secundária às províncias, cabendo à União, o ensino superior.

Assim, em 1835, surgiu a primeira Escola Normal do país, em Niterói, sob um contexto de sucessivas políticas educacionais descontínuas ou desarticuladas entre si, conforme Souza *et al.* (2015). Em 1859, ressurgiu a tentativa de criar o ensino superior com a Escola Superior Agrícola da Bahia, fundada para formar “agrônomos, engenheiros agrícolas, silvicultores e veterinários” (CAPDEVILLE, 1991, p. 230).

Após 17 anos, a Escola iniciou suas atividades e a primeira turma de formados, em 1880, tinha “dez alunos, mas nos cinco anos seguintes a média de formados foi de 4,5 por

¹ Refere-se ao Marques de Pombal e a Reforma Educacional Brasileira, que culminou com a expulsão dos jesuítas e a educação passou a ser comandada pelo Estado (SECO; AMARAL, 2006).

² Refere-se ao período do governo de D. João VI no Brasil e às mudanças impetradas no ensino superior no Brasil (BOAVENTURA, 2009).

ano. Ao apagar das luzes do século XIX, a matrícula caiu praticamente para zero e, no início do século XX (1902), a escola foi fechada” (CAPDEVILLE, 1991, p. 231).

Na Primeira República, de 1889 a 1929, o ensino foi descentralizado com o advento da Constituição de 1891 e marcado pelas Reformas “Benjamim Constant (1890), Epitácio Pessoa (1901), Rivadavia Correa (1911), Carlos Maximiano (1915), Sampaio Dória (1920), Lourenço Filho (1922), Anísio Teixeira (1925), Rocha Vaz ou João Luiz Alvez (1925)” (SOUZA *et al.*, 2015, p. 19).

Em 1930, o governo criou o Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública para orientar e coordenar, enquanto órgão central, as reformas educacionais incluídas na Constituição de 1934, integrar as escolas primária, secundária e superior, e elaborar o estatuto da universidade brasileira (PIANA, 2009).

Em síntese, a valorização do ensino superior como mecanismo de formação de recursos humanos para o desenvolvimento do país iniciou-se nos anos 1920, com o movimento da Escola Nova; em 1930, ocorreu a Reforma Francisco Campos, a criação do estatuto das universidades brasileiras e as reformas da legislação sobre o ensino superior agrícola; em 1940, instituíram-se as leis orgânicas do ensino comercial, industrial e agrícola, e criaram o SENAI; e, em 1950, com a meta nº 30 do Plano de Metas do governo Juscelino Kubitschek (1956-1960) de integrar a educação ao projeto de desenvolvimento com a formação dos técnicos necessários (CAPDEVILLE, 1991).

Para Alves e Cobra (2013), o planejamento do sistema educacional iniciou-se com a Constituição de 1934. Esta dedicou um capítulo e onze artigos para a educação e cultura, incumbiu a União de fixar o Plano Nacional de Educação (PNE) e manter o ensino secundário e superior no Distrito Federal, e os Estados de organizar e manter os sistemas educativos. Capdeville (1991, p. 238) corroborou que “a educação como um todo, no Brasil, só passou a frequentar o elenco das preocupações nacionais na terceira década do século XX”.

Ao final de 1940, nas discussões sobre a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), Lei nº 4.024/96, propôs a descentralização administrativa da educação com o repasse da autonomia e liderança do desenvolvimento e expansão ao MEC. Esta lei, aprovada apenas em 1961, fortaleceu o crescimento do setor privado e limitou a expansão do ensino público em razão da influência de uma elite conservadora, apesar dos órgãos estaduais e municipais terem adquirido sua autonomia com a diminuição da centralização do MEC (SANTOS, 2011).

Após a década de 50, observou-se a “concentração de esforços e de recursos para impulsionar o ensino superior e a pesquisa agrícola,” segundo Capdeville (1991, p. 246). Em

1962, o primeiro PNE foi elaborado para um período de 8 anos e transformou-se em uma política orgânica, nacional e abrangente.

Nos governos militares, de 1964 a 1985, as políticas educacionais visaram impedir a expansão do ensino superior público gratuito e estimular o aumento de estabelecimentos privados, cujo ensino era pago. Todavia, de acordo com Neves *et al.* (2007), a distribuição de matrículas entre as Instituições de Ensino Superior (IES) públicas e privadas era razoavelmente equilibrada, pois a desigualdade estava na qualidade do ensino ofertado, que era considerado de baixa qualidade nas IES privadas.

Enquanto isso, as instituições públicas de ensino superior recebiam os jovens provenientes de camadas ricas da população, que realizaram seus estudos secundários em escolas privadas de boa qualidade. Para Neves *et al.* (2007, p. 142), “as camadas de renda mais altas pagavam as melhores escolas de nível médio e asseguravam, assim, para seus filhos maiores chances de admissão nas universidades públicas e gratuitas”.

A LDB da educação superior legitimou-se com a reforma universitária de 1968, Lei nº 5.540/1968, ao conceder autonomia didático-científica, disciplinar, administrativa e financeira às universidades. Para tanto, segundo Romanelli (2000), criaram-se condições de articulação das atividades de ensino e pesquisa, introduziram o regime departamental, institucionalizaram a carreira acadêmica, acoplaram o ingresso à legislação e a progressão docente à titulação acadêmica, e formularam a política nacional de pós-graduação conduzida pelas agências de fomento do governo federal.

A reforma representou um avanço na educação superior das universidades públicas e privadas ao instituir um modelo organizacional voltado para a eficiência, modernização, flexibilidade administrativa e formação de recursos humanos qualificados para o desenvolvimento do país (ROMANELLI, 2000). Assim, a educação passou “a ser considerada como fator-chave no processo de desenvolvimento econômico [...] em que o ensino superior é investimento prioritário” (MARBACK NETO, 2007, p. 108).

Em 1980, as associações científicas e sindicais lutaram pela escola pública e gratuita com a universalização e melhoria na qualidade da educação; criação de um plano de carreira nacional para valorizar e qualificar os profissionais de educação; melhoria da gestão e descentralização administrativa e pedagógica; ampliação da escolaridade obrigatória e destinação de recursos públicos exclusivos à educação (SOUZA *et al.*, 2015).

Por conseguinte, a Constituição de 1988, em seu artigo 206, apresentou os princípios norteadores do ensino, que englobou as reivindicações dos educadores referentes à igualdade

de condições para o acesso e permanência nas escolas, gratuidade do ensino público, valorização dos profissionais de ensino e melhoria na gestão.

Todavia, os resquícios das reformas universitárias de 1960 e 1970 permaneceram no cenário brasileiro, como a concepção fragmentada do conhecimento, a organização acadêmica da educação superior com currículos de graduação inflexíveis e o viés disciplinar, agravado pelo distanciamento entre a graduação e a pós-graduação (BRASIL, 2007a).

Enquanto a ação do Estado se restringiu à garantia da educação básica, os demais níveis se tornaram dependentes das leis do mercado de oferta e procura. Assim, a partir de 1990, a redução do financiamento das universidades públicas refletiu na diminuição do corpo docente e técnico com a ausência de reposição das vagas de aposentadorias ou de exoneração de servidores, e no aumento da demanda por recursos materiais, operacionais e humanos para atender um número maior de vagas e matrículas (LÉDA; MANCEBO, 2009).

Amaral (2008) complementou que desde a criação da Universidade do Rio de Janeiro, em 1920, transformada na Universidade Federal do Rio de Janeiro, em 1965, perdura a indefinição das regras de financiamento e a inexistência de fundos que garantam os recursos financeiros de manutenção e desenvolvimento das instituições, embora conste em leis a sua obrigatoriedade.

Em 1992, o MEC se tornou o Ministério da Educação e do Desporto, e a partir de 1995, responsável apenas pela educação. A LDB de 1996, Lei nº 9.394/96, legitimou a nova reforma da educação iniciada na gestão de Fernando Collor de Mello e Itamar Franco, e continuada no governo de Fernando Henrique Cardoso. Além de descentralizar a educação e alterar “as responsabilidades dos entes federados quanto a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diferentes níveis” (SANTOS, 2011, p. 9). Esta LDB foi a

primeira lei geral da educação promulgada desde 1961 [com] ampla repercussão sobre o sistema escolar. O governo assumiu a definição da política educacional como tarefa de sua competência, descentralizando sua execução para Estado e municípios. O controle do sistema escolar passou a ser exercido por meio de uma política de avaliação para todos os níveis de ensino (PIANA, 2009, p. 67).

No entanto, de acordo com Shiroma, Moraes e Evangelista (2002), o anseio inicial de capacitar os professores se resumiu em profissionalizá-los; a participação da sociedade civil ficou representada pela articulação com empresários e organizações não governamentais (ONGs); a descentralização se traduziu na desobrigação do Estado; a autonomia correspondeu a liberdade de captação de recursos; e a melhoria da qualidade significou a adequação ao mercado, cujo consumidor seria o aluno.

Além disso, o Estado buscou assumir o papel de avaliador e gestor do sistema de educação superior, diminuindo a sua função de mantenedor das IFES. Apesar de continuar a pressioná-las a reduzir os gastos, institucionalizar a avaliação da relação custo-benefício e diversificar as fontes de financiamento (CHAÚÍ, 2001).

Por conseguinte, os recursos destinados às universidades públicas para a educação superior foram racionalizados, obrigando a busca por fontes alternativas de financiamento sob a lógica de mercado, que resultou no fortalecimento da iniciativa privada com o financiamento público de bolsas de estudos, crédito educativo e isenção fiscal, segundo Radaelli (2013).

Ainda nos anos 1990, as propostas reformistas da Nova Gestão Pública incentivaram vários países a reorganizarem seus sistemas educacionais e “reorientar os seus serviços às novas formas de gestão voltadas para o controle de gastos, melhoria da eficiência, eficácia, produtividade e controle de custos”, com foco nos resultados ao invés de insumos. Além de adotar padrões de desempenho e medidas de qualidade (ARAÚJO; PINHEIRO, 2010, p. 648).

A ruptura com o modelo anterior, a execução de políticas educacionais de longo prazo e a promoção do acesso à educação superior de uma demanda reprimida foram as prioridades incorporadas à agenda do governo Luiz Inácio Lula da Silva. Neste governo, a política de ampliação do acesso à educação superior direcionou-se aos setores privado e público.

Para isso, o governo federal implantou: (a) em 2004, o Programa Universidade para Todos (PROUNI), que concedeu bolsas de estudo aos alunos de graduação em universidades privadas; (b) de 2007 a 2012, o Reuni para ampliar as vagas nas universidades e reduzir as taxas de evasão nos cursos presenciais de graduação; (c) desde 2007, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério (FUNDEB) para destinar os recursos à educação básica, e o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) voltado a todos os níveis de educação.

De acordo com Neves *et al.* (2007), a sociedade contemporânea busca na educação superior a valorização do conhecimento científico, a defesa dos direitos sociais, a mobilidade social e a especialização exigida pelo mercado de trabalho.

Em 2004, os alunos de camadas mais ricas da população concentraram 57% das matrículas na rede pública e 69,3% na privada, ou seja, mais de 50% das matrículas atenderam cerca de 9,6% das famílias brasileiras. Enquanto isso, os alunos mais pobres oriundos de 30,2% das famílias do país ocuparam 2,3% das matrículas no ensino público e 1,2% no privado, conforme Neves *et al.* (2007).

Em 2005, o Censo da Educação Superior identificou no país a existência de 176 universidades, das quais 90 eram públicas, sendo 52 federais, 33 estaduais e 5 municipais. No setor privado existiam 1.934 instituições com 86 universidades. A cada ano ingressavam, em média, 1.700.000 alunos na graduação presencial (INEP, 2005).

Entretanto, para Machado *et al.* (2013, p. 5), ainda há uma demanda reprimida de jovens sem acesso à educação superior em razão da escassez de vagas locais, seletividade das matrículas, “crescimento desproporcional do sistema privado de ensino superior, necessidade de mais quadros com formação científica, tecnológica e cultural para o desenvolvimento do país”. A educação superior, segundo os autores, deve formar recursos humanos para o mercado de trabalho e cidadãos críticos para a resolução de problemas sociais.

Nesse sentido, conforme Friedman (1985), para a consolidação de uma sociedade democrática e estável é importante a existência de um eleitorado instruído e crítico, que possua maior capacidade de julgamento e avaliação.

Além disso, tornou-se necessário a elaboração de políticas educacionais para ampliar a equidade, com um ensino de qualidade, pois somente 11,5% dos jovens entre 17 e 24 anos ingressavam no ensino superior no Brasil (NEVES *et al.*, 2007). Em 2015, a média de brasileiros que alcançaram o ensino superior chegou a 14% da população, enquanto a média dos países da *Organisation for Economic Co-Operation And Development* (OECD) correspondeu a 34% (OECD, 2015).

Na última década, o governo federal buscou ampliar o acesso e a equidade com a diversificação do sistema educacional por meio da construção de novas instituições, reestruturação das existentes, criação de novas modalidades de cursos, elaboração de políticas inclusivas e de ações afirmativas.

2.2. Descrição do Reuni

O Reuni foi criado durante as reformas de Estado, influenciado pelo Processo de Bolonha na Europa e pela mercantilização da educação superior no mundo, que incentivaram as universidades a competirem entre si por meio de seus índices de destaque, ampliarem a mobilidade estudantil e docente, criarem regras de equivalência de diplomas entre as instituições e dividirem o ensino superior em duas fases, segundo Cislighi (2010). Afinal “diante da crise e reforma do Estado e dos novos paradigmas da gestão, o Reuni assumiu o

papel de um novo padrão de intervenção do Estado na Nova Gestão Pública” (BAPTISTA *et al.*, 2013, p. 10).

Além de criar o Reuni, o Decreto nº 6.096/2007 designou a competência do MEC na definição dos indicadores de desempenho e introduziu novos mecanismos de controle das instituições representados por novos conceitos, como: matrícula projetada, fator de retenção por área de conhecimento, banco de professores equivalentes e número de alunos de pós-graduação por professor (BRASIL, 2007a).

Assim, o MEC assumiu o papel de controlador na definição das metas e indicadores, e as IFES, de implementadoras da política na consecução de suas metas. Nesta relação, buscou-se romper com o paradigma burocrático, antes voltado para os processos, e focar nos resultados previamente pactuados (ARAÚJO; PINHEIRO, 2010).

Para isso, as IFES deveriam contribuir estrategicamente com o desenvolvimento econômico e social do país, ampliar

o acesso e permanência de estudantes de camadas sociais de menor renda na universidade; possibilitar a criação de novos cursos em áreas carentes; ministrar, com qualidade, os cursos de graduação; e trazer à tona o fortalecimento dos debates acerca da universidade pública brasileira (BRASIL, 2007a, p.10).

Nesse sentido, Baptista *et al.* (2013) destacaram algumas ações decorrentes do Reuni como: (a) a expansão de vagas noturnas, que permitiu o ingresso no ensino superior de jovens e adultos que trabalhavam durante o dia; (b) a mobilidade estudantil, que possibilitou aos alunos ampliarem sua visão de mundo e entrarem em contato com outras áreas do conhecimento de forma dinâmica; (c) os programas de inclusão social e assistência estudantil, que auxiliaram na permanência e melhor desenvolvimento acadêmico discente; (d) a articulação da educação superior com a educação básica, profissional e tecnológica, que resultou em um processo formativo integrado, contínuo e rápido.

Estas ações resultaram da assinatura de um termo de compromisso ou contrato de gestão entre as IFES e o governo federal para promover a expansão de 100% na oferta das vagas, com o acréscimo de até 20% nos recursos do orçamento de custeio e pessoal do ano inicial da adesão, ao prazo de 5 anos, condicionada à capacidade orçamentária do MEC. Já os recursos de investimentos foram distribuídos com base em critérios vinculados ao número de matrículas projetadas (BRASIL, 2007a).

A primeira fase do Reuni, segundo Marques (2016), iniciou-se no primeiro semestre de 2008 e finalizou em 2011. No período de 2009 a 2011 ocorreu o ápice da disponibilidade de recursos de investimento para adquirir novos equipamentos e mobiliários, executar obras e

reformas para ampliar e reestruturar as universidades (BRASIL, 2012). Consequentemente, a partir de 2012, com a finalização do prazo de vigência do programa reduziu-se o montante de recursos direcionados às IFES.

Deste modo, a liberação de recursos adicionais relacionados ao cronograma de execução das metas fez as instituições repensarem suas práticas de gestão para efetivar os resultados. Afinal, findado o período de cinco anos, as universidades assumiram a responsabilidade de manter as novas e reformuladas estruturas (ARAÚJO; PINHEIRO, 2010).

No entanto, com a insuficiência de recursos advindos de arrecadação própria pelas IFES, o governo federal assumiu o papel de principal financiador da manutenção do ensino gratuito oferecido (SANTOS, 2013). O Reuni, não foi a única política de expansão implementada no setor público federal, mas representou o exercício da função redistributiva da União no financiamento das IFES, em termos orçamentários.

No âmbito da autonomia universitária, cada instituição decidiu sobre a adesão ao programa. Assim, o MEC introduziu a cultura de resultados e criou condições para a própria instituição acompanhar o alcance das metas pré-definidas. Por conseguinte, as relações entre as IFES e o MEC passaram a ser regulamentadas pelo contrato de gestão, que explicitou os objetivos, prazos, metas, indicadores, recursos e formas de avaliação (SANTOS, 2013).

Para Araújo e Pinheiro (2010), a adoção do contrato de gestão representou a base do novo paradigma da gestão pública. Nesse contrato, determinaram-se as metas de desempenho para o recebimento dos recursos financeiros, afinal o Reuni foi “um projeto com exigências e contrapartida, [sendo] necessário o cumprimento de metas quantitativas e qualitativas pelas instituições como uma exigência para liberação de investimentos” (RADAELLI, 2013, p. 10).

Os recursos financeiros liberados cobriram os gastos com a construção e readequação de infraestrutura e equipamentos, compra de bens e serviços para o funcionamento dos novos regimes acadêmicos, pagamento das despesas de custeio e pessoal relacionadas à expansão das atividades do plano de reestruturação (BRASIL, 2007a). Assim, essas ações representaram “alterações significativas na gestão universitária, que buscou revestir-se de racionalidade, flexibilidade e eficiência, a fim de cumprir os objetivos e metas constantes no acordo” (ARAÚJO, 2011, p. 94).

Alguns críticos, segundo Bittencourt e Ferreira (2014), alegavam que primeiro os alunos chegariam às IFES e ingressariam em instituições com estruturas precárias para depois os recursos serem repassados. Barros (2015, p. 375) complementou que “apesar do orçamento crescente, o número de obras paralisadas do Reuni cresceu: foram 178 em 2012, ante 53 em

2011”. Bittencourt e Ferreira (2014, p. 90) justificaram que “65,12% das universidades declararam cumprimento parcial em suas metas de infraestrutura” no prazo acordado devido às “paralisações de obras (20,83%), dificuldades em contratação de projetos (18,75%) e problemas diversos em licitações (18,75%)”.

Schwartzman (2006) corroborou que a política de expansão acelerada promovida pelo Reuni não seguiu nenhum plano ou avaliação de prioridades, pois abriram instituições onde não havia demanda, os alunos ingressaram antes da construção dos edifícios e adequação das instalações, criaram-se cursos noturnos e contrataram mais professores, independentemente da existência de candidatos qualificados.

Nesse contexto, a interiorização da oferta da educação superior buscou reduzir as disparidades no “desenvolvimento regional e atingir estudantes sem condições de se deslocar para outras regiões”. Destarte, o Reuni visou interiorizar as IFES e concretizar as políticas de expansão do acesso à educação superior, principalmente em regiões mais carentes como o Norte e o Nordeste (BRASIL, 2015, p. 20).

Para Paul e Wolynech (1990), a oferta de cursos em regiões onde a demanda no mercado de trabalho for insuficiente pode aumentar o custo das universidades, pois os cursos consomem profissionais especializados e formam poucos alunos. Assim, a otimização das disciplinas e cursos com a fusão de turmas favorece a redução dos custos operacionais, uma vez que oferecer todos os cursos em uma IFES é economicamente inviável. Logo, o planejamento adequado e autonomia possibilitam a oferta de profissões por região.

Portanto, a realização de estudos preliminares das condições socioeconômicas das regiões e municípios antes da instalação de cursos, *campi* e IFES pode corrigir as assimetrias regionais, verificar a vocação regional dos municípios e atender ao plano estratégico de desenvolvimento do país (BRASIL, 2015). Além de fortalecer a economia dos municípios e da região onde os *campi* foram instalados com a ampliação do número de alunos, servidores e mão de obra temporária para a construção civil (LUGÃO, 2011).

2.3. Avaliação do Reuni

De acordo com o Decreto 6.096/2007, os recursos destinados ao Reuni visaram consolidar as modificações da universidade pública na expansão de vagas no ensino superior, promover a inclusão social e a formação adequada ao paradigma social e econômico vigente,

com qualidade acadêmica e cobertura territorial, coerente às políticas nacionais de educação (BRASIL, 2007a).

Nesse sentido, os novos arranjos organizacionais e mecanismos de gestão objetivaram superar a crise do sistema de ensino superior, obter maior eficiência nos gastos públicos e solucionar os problemas de expansão do sistema em curto prazo. Portanto, trouxeram

para a agenda dos sistemas educacionais os temas da eficiência, eficácia, efetividade, controle de resultados, produtividade, custos, metas, indicadores e contrato de gestão, vinculadas às orientações gerencialistas que marcaram a reforma do Estado brasileiro e resultaram em alterações no funcionamento das instituições (ARAÚJO; PINHEIRO, 2010, p. 665).

Entre 2003 e 2010, o número de universidades federais brasileiras passou “de 45 para 59 [...] e de 148 *campi* para 274 *campi*/unidades”. Em 2014, foram criadas mais 47 unidades, que totalizaram 321 *campi* distribuídos entre os estados brasileiros. Os municípios atendidos por IFES passou “de 114 para 272, com um crescimento de 138%,” visando a interiorização, assegurar a expansão, desenvolver as regiões e diminuir as assimetrias existentes (BRASIL, 2012, p. 11).

As matrículas no ensino superior, no período de 2003 a 2013, da região Nordeste aumentaram 94%, sendo o dobro do Sudeste e mais do triplo do Sul. Enquanto isso, a região Norte apresentou a segunda maior taxa de crescimento (76%) em razão dos “investimentos na interiorização da universidade pública e nas políticas de expansão do acesso desenvolvidas pelo governo federal” (BRASIL, 2015, p. 20). Além do fomento à educação a distância, cujas matrículas somavam menos de 50 mil, em 2003, e atingiram mais de 1,1 milhão, em 2013.

Em 2007, a dotação inicial dos recursos do Tesouro aumentou

31,5% em termos reais quando comparados à execução orçamentária de 2002. Nesse período, os investimentos nas universidades aumentaram 905%, o custeio aumentou 63,5%, e houve um acréscimo de 21,9% em pessoal (descontada a inflação e excluídas os pagamentos de inativos e precatórios). Com a contratação de mais de 9.000 professores de terceiro grau, 14.000 técnicos administrativos e 30.000 novas vagas em cursos de graduação, o MEC reafirmou seu compromisso com a universidade pública, gratuita e de qualidade (BRASIL, 2007b, p. 9).

Em 2008, a relação de 17,8 alunos por professor apontou o possível alcance da meta global projetada no artigo 1º do Decreto nº 6.096/2007. Este artigo previu o aumento gradual da taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais para noventa por cento e da relação de alunos de graduação presencial por professor para dezoito, ao final de cinco anos, a contar do início de cada plano (BRASIL, 2007a).

O estudo de Bittencourt e Ferreira (2014, p. 59) constatou que o Reuni “atingiu a sua meta tanto de número de vagas como de cursos ofertados”. Entre 2007 e 2013, na progressão

de vagas por universidade o “percentual médio de aumento foi de 89,3%, o incremento mínimo foi de 22% e o máximo de 435%”. Ademais, de 2.804 obras iniciadas nas 53 IFES, cerca de 78% foram concluídas até 2014, apesar de 68,3% das IFES considerarem o aporte de recursos financeiros insuficientes para cobrir todas as despesas de contratação.

O governo instituiu a Medida Provisória 525 (convertida na Lei nº 12.425/2011), que modificou a Lei nº 8.745/93, para atender a demanda do Reuni e ampliar a contratação temporária de professores. O banco de professores equivalente, criado pela Portaria Normativa Interministerial nº 22/2007, somou os professores efetivos e substitutos em exercício na universidade e quantificou o “número de docentes de cada IFES por meio de um critério de equivalência que toma o professor adjunto 40h como referência” (CISLAGHI, 2010, p. 149).

Com isso, a realização de concurso público para o provimento de cargos de professor de terceiro grau e contratação de substitutos tornou-se facultativa às IFES. Para Trópia (2007), tal flexibilização na contratação representou a quebra do estatuto do servidor público.

Lima (2013) criticou o crescimento de 20,4% das matrículas em cursos presenciais devido ao custo de salas superlotadas e de recursos insuficientes para a continuidade de expansão. Segundo o autor, a meta global da taxa de conclusão de 90% projetada pelo Reuni distorceu a realidade, pois a taxa de conclusão média dos cursos de graduação estabelecida pelos padrões internacionais da OECD foi de 70%. Já a meta de 18 alunos para 1 professor incentivou a precarização do trabalho docente e fez alusão às instituições privadas, que não desenvolvem pesquisa e extensão.

Nesse sentido, segundo Palácios (2007), as metas exigidas priorizaram o ensino em detrimento da pesquisa ao estabelecer o aumento da taxa de conclusão da graduação para 90% e a proporção de 18 alunos por professor. Com isso, desconfigurou o caráter da universidade enquanto locus de ensino, pesquisa e extensão, desqualificou a atividade de ensino e tornou precário o trabalho docente. O acesso à suplementação financeira fez as universidades abrirem mãos de sua autonomia e adotarem modelos de ensino superior flexíveis (TRÓPIA, 2007).

Cislaghi (2010, p. 173) ressaltou que o

incremento de 20% no orçamento de custeio para uma expansão de estudantes que pode chegar a mais de 100% é, na prática, não um ampliação de recursos mas, ao contrário, uma redução do orçamento de custeio por estudante. A ampliação de pessoal é também [...] uma redução, já que vai ampliar o número de estudantes por professor. Portanto, ainda que haja uma ampliação absoluta dos recursos, há uma redução relativa dada à expansão de vagas e de curso exigida pelo Reuni.

Para Radaelli (2013), as críticas ao Reuni resultaram do seu planejamento e aprovação sem a participação popular; do curto prazo para a elaboração dos planos de reestruturação; do aumento de vagas, matrículas e alunos desproporcional ao crescimento do quadro de pessoal; e do comprometimento da qualidade do ensino superior.

Em 2012, apesar do governo federal investir nas IFES por meio do Reuni, o Brasil permaneceu entre os cinco países com o menor nível de gasto por aluno do ensino superior como divulgado no relatório *Education at Glance* de 2012 da OECD. Além disso, o investimento na educação como um todo correspondeu a 5,55% do Produto Interno Bruto (PIB), enquanto a média da OECD foi de 6,23%. À educação superior destinou-se 0,8% do PIB, sendo o quarto mais baixo dos 36 países pesquisados e o menor percentual investido (0,004% do PIB) em pesquisa (OECD, 2012).

3. REVISÃO DE LITERATURA

A presente seção se refere à fundamentação teórica relacionada aos conceitos de políticas públicas para a educação, avaliação de políticas públicas e políticas educacionais, teoria de finanças públicas e funções de governo a fim de compreender a influência das ações do Reuni sobre o desempenho e sustentabilidade orçamentária e financeira das IFES.

3.1. Políticas públicas para a educação

Os estudos de políticas públicas englobam a área das ciências sociais com maior crescimento nas últimas décadas. Além de serem utilizados para compreender o processo de formulação de políticas públicas e a produção de informações públicas relevantes, segundo Fischer, Miller e Sidney (2007).

As políticas públicas são as “diretrizes, princípios norteadores de ação do poder público; regras e procedimentos para as relações entre poder público e sociedade, mediações entre atores da sociedade e do Estado” (TEIXEIRA, 2002, p. 2). Para este autor, as políticas podem ser “explicitadas, sistematizadas ou formuladas em documentos (leis, programas, linhas de financiamento)” a fim de orientar a aplicação dos recursos públicos e a manifestação das “não ações” ou omissões como resposta dos governantes à sociedade. O Reuni, por exemplo, foi formulado pelo Decreto nº 6.096 de 2007.

Teixeira (2002) ainda acrescenta que, durante a elaboração e implementação, as políticas públicas carregam nos resultados o exercício do poder político, o conflito social na tomada de decisão e a repartição de custos e benefícios sociais. Para Dye (2010a), as forças econômicas ou sociais determinam a estrutura e as políticas, que se tornam públicas após adotadas e executadas com a finalidade de cumprir alguma instituição governamental.

Radaelli (2013) corrobora que as políticas públicas resultam de pressões exercidas por classes em luta e das forças políticas em jogo, cuja elaboração em um horizonte temporal visa concretizar um projeto social, político e econômico específico. As disputas políticas e as relações das forças de poder “sempre deixarão suas marcas nos programas e projetos desenvolvidos e implementados” (FREY, 2000, p. 219).

Nesse contexto, o programa operacionaliza a política pública como um conjunto sistêmico de ações programadas e articuladas entre si para atender uma demanda pública específica presente na agenda de prioridades do Estado ou governo (JANNUZZI, 2014).

Assim, as políticas públicas surgem da interpretação das demandas sociais pelos governantes, influenciadas ou não pela agenda criada na sociedade civil.

Logo, o Estado e a formulação das políticas públicas “não estão desvinculados do contexto de contradições econômicas, sociais, políticas e ideológicas que o cercam” (RADAELLI, 2013, p. 5). De acordo com Dye (2010b), as políticas públicas representam a combinação de planejamento racional, incrementalismo, competição entre grupos, preferências da elite, escolha pública, processo político e influência institucional. Por isso, a opção pelo modelo analítico da política pública deve simplificar e clarificar o seu entendimento, identificar os problemas políticos, comunicar o foco principal, sugerir explicações para a política e prever suas consequências (DYE, 2010b).

Deste modo, o regime político vigente, o grau de organização da sociedade civil e a cultura política dominante influenciam na elaboração da política pública ao englobar as definições de quem decide o quê, quando, quais as consequências e para quem serão direcionadas as ações (TEIXEIRA, 2002).

Souza (2009, p. 24) corrobora que a política pública é um “fenômeno social e histórico que expressa os interesses e necessidades de diversos sujeitos sociais, pelo exercício do poder, e do processo de tomada de decisões baseado nos valores presentes na sociedade”. Por conseguinte, as políticas públicas correspondem ao “Estado em ação”, ou seja, “é o Estado implantando um projeto de governo, por meio de programas, de ações voltadas para setores específicos da sociedade” (HOFLING, 2001, p. 31). De acordo com Viana (1996, p. 5), “o modo de operar do Estado se traduz no ato de ‘fazer’ políticas públicas”.

A política representa “a arte de governar e realizar o bem público” por meio de ações práticas ou diretrizes políticas baseadas em leis e empreendidas como funções de Estado pelo governo na solução de problemas sociais gerais e específicos (HEIDEMANN, 2009, p. 29). Para Dye (2010a), a política pública se resume em tudo o que os governos decidem fazer ou deixar de fazer.

Nesse sentido, “o desenho das políticas públicas e as regras que regem suas decisões, elaboração e implementação, também influenciam os resultados dos conflitos.” Por isso, as políticas públicas, enquanto ramo da ciência política, servem para “entender como e por que os governos optam por determinadas ações” (SOUZA, 2006, p. 21).

Segundo Hofling (2001, p. 38), “o processo de definição de políticas públicas para uma sociedade reflete os conflitos de interesses, os arranjos feitos nas esferas de poder que perpassam as instituições do Estado e da sociedade como um todo”. A origem das políticas

públicas se relaciona às “necessidades manifestadas pelos diversos atores sociais e se destinam a encontrar soluções conciliatórias para resolver demandas de assuntos públicos incluídos na agenda do governo” (LUGÃO, 2011, p. 11).

Rua (2009) defende que as políticas públicas (*policies*) representam o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores resultante da atividade política (*politics*), que corresponde aos procedimentos destinados à resolução pacífica de conflitos acerca da alocação de bens e recursos públicos.

De acordo com Teixeira (2002), as atuações das políticas públicas são determinadas por critérios quanto à sua natureza ou grau de intervenção (estruturais, conjunturais ou emergenciais); à abrangência dos benefícios (universais, segmentais ou fragmentadas); e aos impactos causados aos beneficiários (distributivas, redistributivas ou regulatórias).

Por isso, as políticas públicas refletem os meios de implementação aplicados para a resolução de conflitos políticos e se dividem em:

- (a) Distributivas - o governo decide independente dos recursos serem limitados e privilegia alguns grupos sociais ou regiões em detrimento do todo (LOWI, 1964; FREY, 2000).
- (b) Redistributivas - o processo político é polarizado e conflituoso, representadas pelas políticas sociais universais, sistema tributário e previdenciário, que atingem maior número de pessoas, embora incorra em perdas concretas e de curto prazo para alguns grupos sociais, e ganhos incertos e futuro para outros (LOWI, 1964).
- (c) Regulatórias - envolvem as ordens, proibições, decretos e portarias, que modificam a configuração específica das políticas, promovem o conflito, consenso e coalizão. Além de distribuírem de forma equilibrada os custos e benefícios entre os grupos e setores da sociedade ou atenderem a interesses particulares e restritos (FREY, 2000).
- (d) Constitutivas ou estruturadoras - determinam as regras do jogo, a estrutura dos processos e os conflitos políticos ao estabelecer as condições gerais da negociação das políticas distributivas, redistributivas e regulatórias (FREY, 2000).

A política pública passa por diferentes formas de apoio e rejeição no sistema político, cuja decisão resulta de disputas em arenas diferenciadas (FREY, 2000). Em geral, as políticas públicas são respostas dos governantes às demandas da sociedade, dentre as quais se destaca a educação, constitucionalmente reconhecida como um direito de todos e dever do Estado e da

família (BRASIL, 1988). Deste modo, o Estado garante a qualidade social, o acesso e a permanência com a elaboração e execução de políticas públicas educacionais.

Radaelli (2013) acrescenta que o acesso, qualidade, equidade nos processos seletivos, manutenção das IFES, promoção da gestão participativa e autorização do funcionamento das instituições privadas resultam da atuação do Estado na formulação das políticas educacionais voltadas para o ensino superior.

No Brasil, os três níveis governamentais (federal, estadual e municipal) possuem autonomia na jurisdição da educação, cuja regulamentação ocorre por normas de caráter nacional, que incidem sobre todo o sistema de ensino. Assim, com a descentralização, os estados e municípios assumiram parte da responsabilidade da oferta da educação superior.

Portanto, a política educacional é uma política pública, cuja efetividade depende da mensuração e de metas claras para o gestor “saber com quais problemas específicos se defronta [e] melhorar a educação em seu estado ou município” (COSTIN, 2010, p. 70).

A política educacional, enquanto vertente da política social, representa um direito básico e vital de transformação e intervenção da realidade, que estimula a participação dos cidadãos no confronto entre interesses e poder.

Contudo, a política educacional se difere da política governamental, pois esta corresponde aos “programas elaborados no espaço restrito das instituições governamentais, caracterizada pela interpretação dos gestores públicos sobre os interesses e necessidades da população” (SOUZA, 2009, p. 24). Enquanto as políticas sociais se referem às medidas e programas de atendimento a populações carentes com o intuito de reduzir a desigualdade sob o ponto de vista setorial ou de questão pública em particular da sociedade, como a educação, saúde, transportes, dentre outras (HEIDEMANN, 2009).

Deste modo, a política pública é um curso de ação do Estado orientado por objetivos, que refletem ou traduzem o jogo de interesses. O programa governamental é uma ação de menor abrangência, que se desdobra na política pública (FARAH, 2004; REIS, 1989). Para Farah (2016, p. 973), “a importância assumida pelas políticas públicas tem exigido não apenas estudos de políticas públicas, mas pesquisas que subsidiem a formulação, a implementação e a avaliação de políticas.”

A educação superior no contexto das políticas públicas deve alcançar todas as classes sociais, minimizar a demanda por tempo e dinheiro do aluno, favorecer a ascensão social e ampliar as oportunidades de acesso.

3.2. Avaliação de Políticas Públicas

Em 1960, a avaliação de políticas públicas focou em gerar informação e subsidiar o planejamento dos formuladores de políticas e gerentes de alto escalão. Nos anos 1980, predominou a alocação racional de recursos no processo orçamentário representado pela atuação dos auditores e “unidades centrais, a quem compete a elaboração global do orçamento e sua estrutura interna” (DERLIEN, 2001, p.106). Já em 1990, a avaliação legitimou as políticas públicas no cenário da nova administração pública voltada para a medição dos resultados, segundo Trevisan e Van Bellen (2008).

Deste modo, as políticas públicas podem ser analisadas de forma integrada pelo ciclo de políticas públicas ou segregada em alguma de suas fases interdependentes e divididas na: identificação do problema, formação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação e extinção (SECCHI, 2010 e JANNUZZI, 2011). Já Frey (2000) classifica as fases em: percepção e definição de problemas, agenda-*setting*, elaboração de programas e decisão, implementação de políticas, avaliação e eventual correção da ação.

O Reuni completou este ciclo durante a sua vigência de 2007 a 2012, enquanto política pública educacional de expansão das universidades federais. Entretanto, o presente estudo focou na fase de avaliação do referido programa.

Ao fim de 1970 e início da nova administração pública, as funções e a eficácia das ações interventoras do Estado na realidade social passaram a ser questionadas (TREVISAN; VAN BELLEN, 2008). O Estado deveria avaliar regularmente seus programas e atividades pelo fato dos serviços públicos não possuírem um mercado consumidor competitivo, que sirva de parâmetro para mensurar a qualidade e a eficácia de sua prestação por meio do comportamento da demanda, segundo Costa e Castanhar (2003).

A avaliação pode ocorrer em qualquer fase do ciclo de desenvolvimento da política pública (*policy cycle*). Costa e Castanhar (2003) defendem que a avaliação é uma etapa permanente iniciada na formulação para apontar os avanços e limites, e não deve se restringir a fase final do ciclo de política pública.

Segundo Dye (2010a), na fase de avaliação verifica-se o funcionamento das políticas e sua popularidade. Raeder (2014, p. 135) e Jannuzzi (2011), veem na avaliação os “subsídios para o início de um novo ciclo, voltado para a resolução do problema não equacionado ou indica a resolução completa das questões que a política objetivava resolver”.

Geralmente, os programas concluídos são apreciados quanto aos impactos efetivos, investigam-se os déficits e os efeitos colaterais indesejados para extrair as consequências de ações e programas futuros, conforme Trevisan e Van Bellen (2008). Assim, avalia de fato o funcionamento da política pelos meios empregados, o alcance dos objetivos e as suas contribuições (VIANA, 1996).

Howlett, Ramesh e Perl (2013) ressaltam que após uma avaliação, o problema político pode ser pensado, voltar à montagem de agenda ou outro estágio, porém se alcançar os objetivos do programa, o ciclo político deve ser suspenso ou finalizado. Para Frey (2000, p. 229), “a fase da avaliação é imprescindível para o desenvolvimento e a adaptação contínua das formas e instrumentos de ação pública, [...] como aprendizagem política”.

Costa e Castanhar (2003, p. 972) corroboram que o propósito da avaliação é “guiar os tomadores de decisão, orientando-os quanto à continuidade, necessidade de correções ou mesmo suspensão de uma determinada política ou programa”.

Nessa perspectiva, segundo Rua (2009), a avaliação contribui para aperfeiçoar a formulação de políticas, apontar em que medida o governo se mostra responsivo perante as demandas dos cidadãos, se conceberam os programas de forma coordenada ou articulada e identificar as parcerias como estratégias nacionais de desenvolvimento.

Para Cunha (2006, p. 1), a avaliação é um instrumento de divulgação dos resultados de governo e de “melhoria da eficiência do gasto público, da qualidade da gestão e do controle sobre a efetividade da ação do Estado”. Além disso, a avaliação se dá “a partir de uma configuração que postule que toda política é composta de ações que ocorrem entre uma situação atual e uma nova”, na qual a situação atual é retratada por diagnósticos a fim de “descrever, explicar e projetar uma determinada realidade” (VIANA, 1996, p. 30).

Com isso, a avaliação mostra aos administradores públicos a qualidade de seu trabalho ao evidenciar os resultados à sociedade e ao Legislativo. A avaliação mensura a efetividade, eficiência, *accountability* e desempenho da gestão pública para subsidiar os gestores, formuladores e implementadores de políticas públicas na tomada de decisão a fim de maximizar o resultado do gasto público e identificar os êxitos e fracassos (CUNHA, 2006). Enquanto isso, o aspecto qualitativo da avaliação está no julgamento de

valor das intervenções governamentais por parte dos avaliadores internos ou externos, bem como por parte dos usuários ou beneficiários. A decisão de aplicar recursos públicos em uma ação pressupõe a atribuição de valor e legitimidade aos seus objetivos, e a avaliação deve verificar o cumprimento das metas estabelecidas (CUNHA, 2006, p. 1).

Segundo Faria (2005, p. 102), a avaliação pode ser instrumental, com a tomada de decisão baseada na qualidade dos resultados divulgados e na factibilidade de recomendações propostas; conceitual, em que os “técnicos compreendem a natureza, o modo de operação e o impacto do programa que implementam”; instrumento de persuasão, que mobiliza o apoio aos tomadores de decisão, legitima posições e conquista novos adeptos para as mudanças desejadas; e esclarecedora conforme as experiências adquiridas, que influenciam o comportamento dos profissionais, formadores de opinião e *advocacy coalitions*, bem como modificam as ações institucionais da agenda governamental.

A avaliação é um processo de medição periódica do valor de um projeto, programa ou política em relação ao desempenho, eficácia e impacto (esperados ou não) com base nos objetivos predeterminados (MORRA-IMAS; RIST, 2009).

De acordo com o momento de realização, a avaliação de políticas públicas se classifica nos seguintes tipos: avaliação *ex-ante*, avaliação formativa ou de processo, e avaliação *ex-post* ou somativa (LUBAMBO; ARAÚJO, 2003).

Com base nos mesmos autores, para medir a viabilidade do programa a ser implementado quanto à sua relação custo-benefício deve-se realizar a avaliação *ex-ante*, ou seja, antes do início do projeto.

A avaliação formativa ou de processo visa o funcionamento e gestão do programa, centralizada nos processos e não nos resultados. Por isso, sua adoção é indicada na fase de execução da política (LUBAMBO; ARAÚJO, 2003).

Para Morra-Imas e Rist (2009), as avaliações formativas se destinam a melhorar o desempenho na fase de execução de projetos ou programas, verificar a conformidade e os requisitos legais ou compor uma iniciativa de avaliação mais geral. Para isso, analisam-se as formas de execução do programa, política ou projeto, “examina se a lógica operacional assumida corresponde às operações reais, ou não, e identifica as consequências imediatas que a etapa de execução produz” (MORRA-IMAS; RIST, 2009, p. 5).

Já a avaliação *ex-post* ou somativa analisa a efetividade do programa no alcance dos resultados esperados pelos formuladores. Contudo, pode-se incorrer em resultados esperados ou não em função dos efeitos gerados e não antecipados durante a consecução da política. Por isso, Lubambo e Araújo (2003) sugerem a sua realização ao final da implementação ou após a conclusão do programa, pois consiste no exame e análise de objetivos, impactos e resultados para julgar a pertinência do uso futuro da experiência.

Morra-Imas e Rist (2009, p. 5) corroboram que a avaliação somativa, também chamada de avaliação de resultado ou de impacto, é conduzida ao “final de uma intervenção ou sobre uma intervenção madura para determinar o grau em que os resultados esperados foram obtidos”. Deste modo, a sua realização ao final do programa Reuni serviu para verificar a relevância, desempenho, impactos, sustentabilidade, utilidade externa e lições aprendidas, conforme recomendam Morra-Imas e Rist (2009).

Entretanto, não há um “método ou estratégia padrão-ouro para a produção de uma avaliação, [pois] o melhor método é o que produz as evidências que respondem de forma consistente às demandas requeridas, ao tempo de seu uso na decisão da gestão pública,” segundo Jannuzzi (2014, p. 31).

A avaliação, conforme Trevisan e Van Bellen (2008, p. 536), mesmo podendo representar um entrave “para os governantes, executores e gerentes de projetos porque os resultados podem causar constrangimentos públicos”, também gera a informação útil acoplada à experiência adquirida e ao processo de tomada de decisão, bem como fomenta o debate público sobre as ações de intervenção governamental na sociedade.

Sob a definição pragmática e aplicada, a avaliação pode ser considerada

o conjunto de procedimentos técnicos para produzir informação e conhecimento, em perspectiva interdisciplinar, para desenho *ex-ante*, implementação e validação *ex-post* de programas e projetos sociais por meio das diferentes abordagens metodológicas da pesquisa social, com a finalidade de garantir o cumprimento dos objetivos de programas e projetos (eficácia), seus impactos mais abrangentes em outras dimensões sociais, ou seja, para além dos públicos-alvo atendidos (efetividade) e a custos condizentes com a escala e complexidade da intervenção (eficiência) (JANNUZZI, 2014, p. 26).

Quanto à alocação de recursos, a avaliação otimiza a relação insumo/produto por meio do conhecimento de aspectos operacionais da política, detecta o nível e a magnitude de modificação, os segmentos afetados e a medida das contribuições da política na realização de seus objetivos (VIANA, 1996, p. 35).

Destarte, a avaliação auxilia a tomada de decisão sobre a alocação de recursos, a repensar as causas e identificar os problemas emergentes, a apoiar a decisão em alternativas concorrentes ou melhores, a permitir a inovação do setor público e o consenso entre as causas e respostas ao problema (MORRA-IMAS; RIST, 2009).

Por fim, a avaliação de políticas públicas torna-se relevante para evidenciar a transparência e a eficiência dos gastos públicos, compilar os dados e sistematizar os estudos a fim de verificar a sustentabilidade dos programas e as consequências em longo prazo.

3.3. Avaliação de políticas educacionais

A flexibilidade, agilidade, eficiência, eficácia, relevância e produtividade se tornaram inerentes às instituições universitárias com as novas diretrizes do século XX e início do XXI. Nesse sentido, a avaliação das ações do governo no âmbito da educação superior objetivou “a redução e controle dos gastos públicos, a melhoria na qualidade dos serviços públicos, adoção de modelos de avaliação de desempenho, novas formas de controle do orçamento público e descentralização administrativa” (TENÓRIO; ANDRADE, 2009, p. 33).

O desenho das políticas públicas se preocupa com o desenvolvimento econômico e a inclusão política e social, independente da realidade orçamentária de recursos escassos. Souza (2006, p. 20) ressalta que do “ponto de vista da política pública, o ajuste fiscal implica na adoção de orçamentos equilibrados entre receita e despesa com restrições à intervenção do Estado na economia e nas políticas sociais.”

As políticas educacionais brasileiras redistributivas ou assistenciais dependem da transferência de recursos das esferas superiores para o nível local, enquanto as descentralizadas buscam promover o desenvolvimento educacional pela participação cidadã. Nessa perspectiva, a avaliação de políticas educacionais emerge de um contexto que reflete as

transformações da sociedade contemporânea, marcada pela reestruturação produtiva do capitalismo e a concomitante reforma do Estado. Tais transformações deram nova feição às políticas educacionais, via programas de estabilização monetária, ajuste estrutural, reformulação do papel do Estado e redesenho das políticas públicas (SOUZA, 2013, p. 13).

Para Souza (2006, p. 26), a política pública educacional é o “campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, colocar o governo em ação e/ou analisar essa ação e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações”. Após formuladas, as políticas públicas “desdobram-se em planos, programas, projetos, bases de dados ou sistema de informação e pesquisas. Quando postas em ação, são implementadas, ficando submetidas a sistemas de acompanhamento e avaliação” (SOUZA, 2006, p. 26).

Sob a égide do incrementalismo, as “decisões tomadas no passado constroem decisões futuras e limitam a capacidade dos governos de adotar novas políticas públicas ou de reverter a rota das políticas atuais” (SOUZA, 2006, p. 29). Por isso, mantêm-se as estruturas governamentais e não disponibilizam recursos às políticas excluídas da agenda.

O termo avaliação surgiu nas universidades brasileiras, em 1983, relacionado à gestão e “disseminação de conhecimentos a partir de dados institucionais” com o Programa de Avaliação da Reforma Universitária (PARU), segundo Tenório e Andrade (2009, p. 38).

Em 1985, o MEC criou a Comissão Nacional de Reformulação da Educação Superior para subsidiar a avaliação permanente do sistema educacional brasileiro, mas não definiu os parâmetros avaliativos de organização da educação superior e da política de alocação de recursos. Com o Programa Nacional de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB), em 1994, buscou-se um modelo de avaliação centrado na graduação (TENÓRIO; ANDRADE, 2009).

Até 2003, a avaliação da educação superior pública e privada ocorria pela Avaliação Institucional (AI), Avaliação das Condições de Ensino (ACE) e Exame Nacional de Cursos (ENC). A Lei nº 10.861/2004 criou o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) para melhorar os mecanismos de avaliação adotados pelo Estado e aperfeiçoar a qualidade da educação superior (TENÓRIO; ANDRADE, 2009).

Para tanto, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e a Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES) realizam o Censo da Educação Superior das instituições, cursos e desempenho dos estudantes cadastrados. Os resultados avaliam a qualidade das instituições, os cursos e a formulação de políticas públicas educacionais voltadas para a eficácia acadêmica e social das ações.

Quanto à classificação dos sistemas de ensino superior, Trow (1970) *apud* Arruda (2011) definiu três categorias: sistema de elite, com a taxa de escolarização até 15%; sistema de massa, cuja taxa é de 15 a 33%; e sistema universal com taxa de 33 a 40%.

Em 2011, no Brasil predominou o sistema de elite, apesar da evolução das matrículas de graduação, apenas “12,9% da população brasileira [...] de 18 a 24 anos estavam matriculadas neste nível de ensino” (ARRUDA, 2011, p. 504). Enquanto isso, a taxa de matrícula de jovens dessa faixa etária na Argentina, Costa Rica, Equador e Venezuela superaram 20% e no Chile, Peru e Uruguai oscilaram entre 15% e 20% (GUERRA, 2006).

Além da desigualdade no índice de atendimento brasileiro entre as regiões do país, cujas taxas de escolarização líquida na educação superior no Sul (17,1%), Sudeste (14%) e Centro-Oeste (14%) foram acima da média brasileira (12,1%), enquanto nas regiões Nordeste (6,5%) e Norte (6,9%) ficaram abaixo (ARRUDA, 2011). A taxa de escolarização líquida identifica o percentual da população de determinada faixa etária matriculada no nível de ensino adequado a tal faixa.

Nos anos 1990, o percentual da população adulta com formação superior correspondeu a 8% no Brasil, 32% na Coreia, 28% na Espanha, 55% na Rússia e 13% no Chile (SILVA FILHO; HIPÓLITO, 2009). Entre 2003 a 2013, 9.306.877 pessoas concluíram o ensino superior, ou seja, 5% da população brasileira de 2013 sob o cenário de um país onde apenas 11% possuíam este nível de formação conforme o Censo 2010 realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE (BRASIL, 2015). Além disso, a renda média da população era insuficiente para pagar as mensalidades em faculdades particulares e as vagas nas universidades públicas eram limitadas.

Em 2013, as taxas de emprego para os formados com ensino superior no Brasil (85%) foram maiores que nos países da OECD (83%), ou seja, a probabilidade estar empregado no Brasil dependeu de ter a formação em curso superior. A população entre 25 e 64 anos apresentou a taxa de emprego de 14 pontos percentuais e o salário 157% maior que dos formados no ensino médio.

No mesmo ano, as taxas de escolarização do ensino superior brasileiro chegaram a 9% entre a população de 55 e 64 anos e 13% entre 25 e 34 anos de idade. Na faixa etária de 25 a 64 anos, o percentual de conclusão do ensino superior de 12% ficou abaixo da média dos países da OECD (32%) e do G20 (26%), conforme o relatório *Education at Glance* de 2013 da OECD.

Nesse contexto, a identificação e a quantificação dos resultados de uma política podem ser mensuradas por indicadores divididos em três categorias: i) indicadores de eficiência, que relacionam os insumos e os produtos em uma combinação ótima de recursos para produzir determinado produto ao menor custo, sendo o custo por aluno o mais usual; ii) indicadores de produtividade, comparam os recursos utilizados com os produtos obtidos (proporções entre alunos, professores e funcionários), isto é, relaciona os insumos e produtos medidos em unidades físicas; e iii) indicadores de eficácia, demonstram o grau de consecução das metas da instituição no ensino, pesquisa, extensão ou combinação, como a taxa de sucesso na graduação (BRASIL, 2002).

Boynard (2013) segrega a avaliação em três categorias: os indicadores insumo para medir a disponibilidade de recursos humanos, financeiros ou equipamentos alocados (custo corrente/aluno equivalente, aluno tempo integral/funcionário equivalente e funcionário equivalente/professor equivalente); os indicadores processo, que traduzem o esforço operacional de alocação de recursos humanos, físicos ou financeiros, em medidas quantitativas, para obter melhorias no bem-estar (aluno tempo integral/professor equivalente e

o grau de envolvimento discente com pós-graduação); e os indicadores resultado, vinculados aos objetivos finais, permitem avaliar a eficácia do cumprimento das metas (grau de participação estudantil, conceito Capes e a taxa de sucesso na graduação).

Schwartzman (1994) sugere a avaliação das universidades por três tipos de indicadores: simples, expressos em termos absolutos (número de professores, área construída); de desempenho, requerem um padrão ou objetivo para comparação e são relativos (custo por aluno, relação aluno/professor); e gerais, criados fora da instituição, baseados em estatísticas gerais ou opiniões de especialistas (avaliação dos programas de pós-graduação realizada pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Capes).

Os indicadores avaliam a alocação dos recursos financeiros e humanos, o tempo de contratação de serviços e adesão de agentes na execução dos programas, e os produtos, serviços e benefícios que chegam à sociedade. Os indicadores com detalhamento geográfico ou sócio demográfico adequado geram informações úteis aos gestores. Aliás, cada política pública ou etapa do programa (planejamento, implementação, execução) exige indicadores específicos à sua gestão, dificultando a adoção “de modelos padronizados e aplicáveis em qualquer situação” (JANNUZZI, 2014, p. 34).

O gerenciamento do número de cursos, disciplinas, alunos, técnico-administrativos e docentes em uma universidade, a partir de uma base de dados, favorecem o planejamento e a avaliação por meio de indicadores de desempenho, segundo Paul e Wolynech (1990).

A aquisição, coleta, classificação, análise, interpretação e disseminação de indicadores apropriados quantificam a eficiência e a efetividade de ações, subsidiam a avaliação da política implementada e medem o desempenho de forma a prevenir ou corrigir as possíveis distorções.

3.4. Teoria de finanças públicas e funções de governo

O Estado intervém na economia com o objetivo de garantir o crescimento, corrigir as falhas de mercado e distorções, manter a estabilidade, melhorar a distribuição de renda e aumentar o nível de emprego por meio de política fiscal, monetária, cambial e regulatória (PALUDO, 2013). Nesse contexto, a teoria de finanças públicas surgiu para explicar esta intervenção na economia, tratar dos fundamentos do Estado e das funções de governo.

Segundo Rezende (2001), os mercados perfeitamente competitivos são raros devido à existência das falhas de mercado, cuja solução depende da intervenção do governo. Para Dye

(2010a, p. 121), “a teoria de opção pública reconhece que o governo deve exercer certas funções que o mercado não consegue desempenhar, isto é, ele deve remediar certas falhas de mercado”. Dentre estas, destaca-se a oferta de bens públicos a todos, cujo custo é superior a seu valor, assim o mercado e o comprador individual não conseguem prover ou impedir o usufruto de outros, respectivamente.

As falhas de mercado também englobam as externalidades, que exigem a ação do governo para inibir as atividades causadoras das negativas e incentivar as positivas; a falha de competição perante a existência de monopólios naturais decorrentes do ganho de escala oferecido pelo setor, nesse caso o governo assume a produção ou cria agências para impedir a exploração dos consumidores; o desenvolvimento, emprego e estabilidade, que demanda a atuação do Estado para promover o crescimento econômico com os bancos de desenvolvimento, a estabilidade econômica e a criação de postos de trabalho em regiões dependentes dessa ação para o seu desenvolvimento (PALUDO, 2013).

Giambiagi e Além (2000, p.4) acrescentaram às falhas de mercado a existência de mercados incompletos, as falhas de informação e a inflação, pois o mercado sozinho não consegue superar todos os obstáculos e proporcionar o bem-estar. Assim, o Estado intervém na economia por meio do orçamento público e suas funções orçamentárias a fim de garantir a estabilidade, crescimento e correção das falhas de mercado (PALUDO, 2013).

Para Musgrave e Musgrave (1980, p. 5), a presença do setor público na economia se deve ao “fato de que o mecanismo do sistema de mercado não pode desempenhar sozinho todas as funções econômicas”. Com isso, a sua correção e complementação ocorre por três funções clássicas assumidas pelo Estado:

1) **Alocativa:** provisionamento de bens públicos, que o mercado não ofereceria ou seria em condições ineficientes. Assim, os benefícios gerados por estes bens são disponibilizados a todos e como não há o pagamento voluntário aos fornecedores, o governo determina o tipo e a quantidade de bens públicos a serem ofertados e calcula o nível de contribuição de cada consumidor (GIAMBIAGI; ALÉM, 2000). Além disso, oferece condições para prover os bens privados “no mercado pelos produtores, corrigir as imperfeições no sistema de mercado (como oligopólios) e corrigir os efeitos negativos de externalidades” (PALUDO, 2013, p. 1).

2) **Redistributiva:** refere-se à organização da distribuição da renda resultante dos fatores de produção (capital, trabalho e terra) e da venda de seus serviços no mercado, operacionalizado por transferências, impostos e subsídios para “assegurar uma adequação

àquilo que a sociedade considera como um estado justo ou adequado de distribuição”, conforme Musgrave e Musgrave (1980, p. 6). Com isso, “tributa e arrecada de quem pode pagar e os distribui/redistribui a quem tem pouco ou nada tem por meio de programas sociais” (PALUDO, 2013, p. 1). Assim, esta função busca reduzir as desigualdades sociais de renda e riqueza por meio da tributação, transferências financeiras, subsídios e incentivos fiscais.

3) Estabilizadora: visa manter “um elevado nível de emprego, razoável grau de estabilidade do nível de preços, taxa apropriada de crescimento econômico e o alcance de estabilidade na balança de pagamentos” (MUSGRAVE; MUSGRAVE, 1980, p. 6). Esta função se manifesta nos gastos públicos pelo consumo, investimento ou redução das alíquotas de impostos para elevar a renda disponível do setor privado. Portanto, ela utiliza os instrumentos de política monetária, cambial e fiscal para a intervenção econômica, ajuste do nível geral de preços, melhoria do nível de emprego, estabilização da moeda e crescimento econômico (PALUDO, 2013).

No Brasil, o Estado exerce as três funções clássicas e atua no sistema econômico como regulador, financiador e produtor. Para Giambiagi e Além (2000), ao atuar como regulador, o Estado cumpre suas funções clássicas ao executar as políticas monetária, fiscal, creditícia, cambial e de controle dos preços, estabelecendo as normas de comportamento. O papel financiador corresponde ao financiamento do processo de crescimento pelas instituições financeiras estatais. Como produtor, o Estado atua na oferta de bens e serviços por meio das empresas estatais.

O governo federal é o principal financiador do ensino gratuito oferecido pelas IFES, cuja arrecadação própria de recursos é insuficiente para a sua manutenção (SANTOS, 2013). As receitas próprias da administração pública originam dos

alugueis residenciais e comerciais, pagamentos dos servidores ocupantes de imóveis da instituição, aplicações financeiras, venda de livros, prestação de serviços gráficos, contratos com outros órgãos de prestação de serviços de processamento de dados ou realização de concursos e programas de formação, a realização de cursos de extensão, comercialização de gêneros alimentícios de produção interna, fabricação de produtos para venda a terceiros, instalação de lojas de conveniência para a venda de bens produzidos nas suas unidades, serviços de alimentação pelo restaurante universitário, serviços relacionados a estudos e pesquisas de projetos, e exploração da grife da universidade (GUERRA, 2006, p. 40).

Nessa perspectiva, as fontes de receitas para financiar a educação englobam os: (a) recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino (código 112), que equivalem aos “18% da receita tributária líquida da União destinada à educação em geral” pelo governo federal; (b) contribuição do salário educação (código 113) e o produto de sua aplicação

financeira (código 213); (c) Contribuição para Financiamento da Seguridade Social – COFINS (código 153), que são os “recursos da Seguridade Social, alocados para o pagamento de inativos e pensionistas do MEC”; (d) recursos próprios não financeiros (código 250) “diretamente arrecadados pelos órgãos da administração indireta do MEC, como hospitais universitários e prestação de serviços, taxas, alugueis, doações, receitas de aplicações financeiras”; (e) recursos ordinários (código 100) decorrentes de loterias federais e do Fundo de Investimento Social (FINSOCIAL), conforme Guerra (2006, pp. 37-38).

Estes recursos destinam-se à cobertura das despesas correntes com pessoal e encargos, que absorvem o custo das aposentadorias e consomem a maior parte transferida pelo Tesouro Nacional. Com isso, reduz-se o montante direcionado às outras despesas correntes e de capital, podendo interferir na manutenção de bibliotecas, laboratórios e equipamentos. Destarte, tornou-se comum a celebração de convênios com os setores privado e público, a prestação de serviços e comercialização de bens para aumentar as receitas próprias (GUERRA, 2006).

O Estado planeja a manutenção de suas atividades e execução de projetos por meio do orçamento público, que expressa o programa de atuação do Poder Público, demonstra a origem e quantidade de recursos a serem obtidos, a natureza e o montante de despesas a serem realizadas. Deste modo, o planejamento no setor público inicia-se com a elaboração do orçamento público, no qual apresenta-se os programas sociais prioritários, discrimina a origem dos recursos a serem obtidos e a realização das despesas alocadas no tempo (MAGALHÃES, 2007).

Após a Constituição de 1988, houve a diversificação das instituições de ensino superior, o crescimento do setor privado, a interiorização dos *campi* universitários, a redução dos recursos públicos transferidos às IFES em relação ao Produto Interno Bruto (PIB), a criação da Universidade Aberta do Brasil (UAB), a implantação da Gratificação de Estímulo à Docência (GED), do Programa Universidade para Todos (PROUNI) e do Reuni, conforme Amaral (2008).

Estas intervenções do Estado na economia elevaram as despesas públicas em busca da variação da renda e do desenvolvimento econômico no país. Para Marques (2016), a reconstituição do orçamento das universidades ocorreu com o programa de expansão para o interior (2003 a 2006) e o Reuni (2007 a 2012), que incrementaram os recursos destinados à cobertura das despesas correntes e de capital.

Entretanto, cabe a União assegurar em seu orçamento geral, os recursos para manter e desenvolver as IFES por ela mantidas. Desde 2006, as universidades recebem do MEC os recursos advindos do Tesouro destinados à manutenção e ao investimento distribuídos pela matriz de orçamento de outros custeios e capital (Matriz OCC ou Matriz ANDIFES), criada pelo Decreto nº 7.233/2010 e Portaria MEC nº 651/2013.

Na Figura 1 sintetiza-se o processo de transferência dos recursos públicos da União para as IFES.

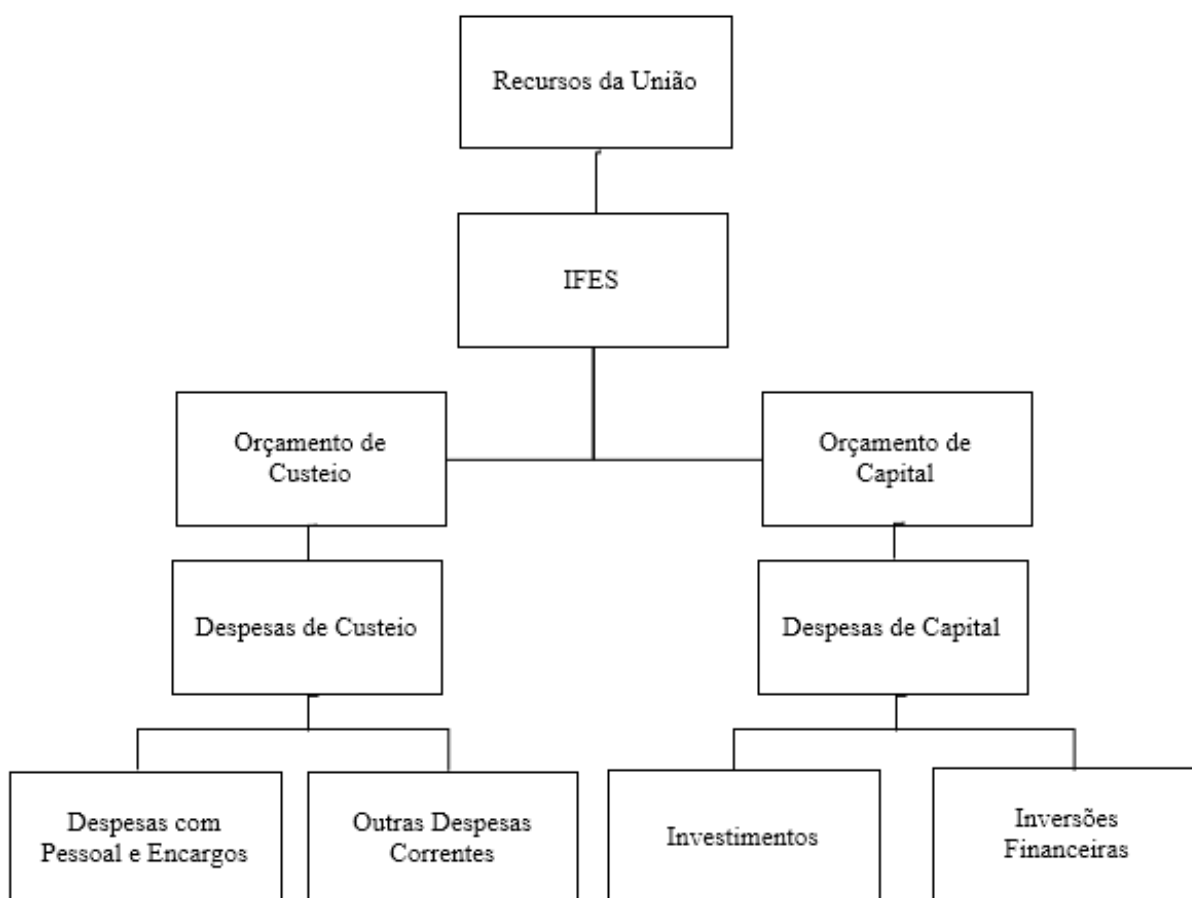


Figura 1. Destinação dos recursos públicos nas IFES

Fonte: Elaboração própria.

Na Figura 1, observa-se que os recursos transferidos da União para as IFES se dividem em orçamento de custeio, destinados ao pagamento das despesas de manutenção e funcionamento das IFES, e de capital, que contribuem para formar ou adquirir um bem de capital. Os recursos orçamentários do Orçamento Geral da União são especificados na Lei Orçamentária Anual (LOA) e direcionados às despesas de pessoal (folha de pagamento), custeio (funcionamento, manutenção, reformas, serviços, materiais de consumo) e investimento (obras e aquisição de equipamentos e imóveis).

Geralmente, as IFES descentralizam a execução orçamentária para os seus *campi*, que se tornam Unidades Gestoras Executoras e, seus diretores gerais, os Ordenadores de Despesas. Assim, cada campus ganha autonomia para planejar e gerenciar o seu próprio orçamento a fim de agilizar a prestação de serviços à sociedade (IFSC, 2015).

As despesas obrigatórias (pessoal e encargos sociais), os investimentos e cerca de 80% dos gastos com custeio (outras despesas correntes) são financiados por receitas do Tesouro Nacional (VASCONCELOS; BARBOSA, 2009). Destarte, o governo garante as receitas para pagar as despesas obrigatórias e o MEC define os créditos orçamentários para cobrir as despesas de custeio e capital das IFES.

As despesas correntes com pessoal e encargos sociais englobam o pagamento de vencimentos e vantagens fixas, aposentadorias e reformas, obrigações patronais, sentenças judiciais e pensões. Para Amaral (2008, p. 668), o “percentual dos gastos com inativos e pensionistas, em relação ao total dos gastos com pessoal, é da ordem de 30%, o que distorce as análises realizadas a respeito dos custos das atividades realizadas pelas IFES”.

Já os “valores dos contratos de terceirização de mão de obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como Outras Despesas de Pessoal,” conforme o artigo 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000).

No grupo de outras despesas correntes consideram-se os gastos com as atividades acadêmicas e administrativas, como a compra de material de consumo, auxílio financeiro a estudantes, passagens e despesas com locomoção, diárias, pagamento de água, luz, telefone, serviços de terceiros, professores substitutos (desde 1997), médicos residentes, vale transporte, auxílio alimentação, assistência médica e odontológica a servidores e dependentes, vale-creche, dentre outros (AMARAL, 2008).

Enquanto as despesas de capital envolvem a aquisição de bens de capital que irão compor o patrimônio público decorrente de investimentos ou inversões financeiras, como aquisição de equipamentos, material permanente, mobiliário, material bibliográfico, imóveis, *softwares*, obras e instalações.

Nesse contexto, a “formulação de políticas públicas formaliza-se pela legislação, mas se materializa, em regra, sob a forma de despesas públicas, cujas fontes de financiamento – receita pública – devem ser quantificadas e identificadas” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2011, p. 174). Por isso, o acréscimo de até 20% nos recursos do orçamento de custeio e pessoal do ano inicial do Reuni ao prazo de 5 anos, se condicionou à capacidade orçamentária

do MEC e expansão de 100% na oferta de vagas. Os recursos para investimentos foram distribuídos por critérios vinculados ao número de matrículas projetadas (BRASIL, 2007a).

A sustentabilidade orçamentária e financeira das IFES pode ser avaliada pelo histórico de despesas de anos anteriores e a definição das prioridades para os próximos anos. Caso contrário, incorre-se no desequilíbrio entre a dotação orçamentária autorizada e as despesas executadas, cuja minimização depende do aumento das receitas próprias de prestação de serviços, realização de convênios e parcerias, melhoria da qualidade do gasto e eficiência na gestão dos processos (IFSC, 2015).

Segundo Guerra (2006, p. 135), “os recursos repassados pelo governo federal são insuficientes para a realização dos objetivos de manutenção e desenvolvimento de suas instituições”. Afinal, cada instituição e campus possuem particularidades como: o número de alunos e de servidores, a “estrutura física, o tempo de funcionamento, a qualificação dos servidores e gestores, o orçamento, cursos ofertados, localização, arranjos produtivos locais, política e cultura, dentre outros” (IFSC, 2015, p. 299).

Deste modo, a sustentabilidade de uma IFES está relacionada em não gastar mais que o planejado a fim de não incorrer em prejuízos. Assim, maximiza-se o retorno, melhora a qualidade de aplicação dos recursos públicos e otimiza a gestão dos processos para a efetividade das metas institucionais (IFSC, 2015).

Por fim, destaca-se a importância do Reuni no financiamento realizado pela União, no exercício de sua função redistributiva, em termos orçamentários e financeiros das atividades de ensino, pesquisa e extensão desenvolvidas pelas IFES.

4. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

4.1. Unidades de análise

As unidades de análise para a realização desta pesquisa foram as 63 universidades federais que compõem o sistema público de ensino superior federal brasileiro. Assim, no Quadro 1 apresentam-se suas descrições por regiões brasileiras.

Quadro 1. Unidades de análise

Código	IFES - Sudeste
1	Fundação Universidade Federal de Ouro Preto - UFOP
2	Fundação Universidade Federal de São João Del Rei - UFSJ
3	Fundação Universidade Federal de Viçosa - UFV
4	Universidade Federal de Alfenas - UNIFAL
5	Universidade Federal de Itajubá – UNIFEI
6	Universidade Federal de Juiz de Fora - UFJF
7	Universidade Federal de Lavras - UFLA
8	Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG
9	Universidade Federal de Uberlândia - UFU
10	Universidade Federal do Triângulo Mineiro - UFTM
11	Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri - UFMJM
12	Universidade Federal de São Carlos - UFSCar
13	Universidade Federal de São Paulo – UNIFESP
14	Universidade Federal do ABC - UFABC
15	Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro - UNIRIO
16	Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ
17	Universidade Federal Fluminense - UFF
18	Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro - UFRRJ
19	Universidade Federal do Espírito Santo - UFES
	IFES - Sul
20	Universidade Federal da Integração Latino-Americana - UNILA
21	Universidade Federal do Paraná - UFPR
22	Universidade Tecnológica Federal do Paraná - UTFPR
23	Universidade Federal da Fronteira Sul - UFFS
24	Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC
25	Universidade Federal de Rio Grande - FURG
26	Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre - UFCSPA
27	Universidade Federal de Pelotas - UFPel
28	Universidade Federal de Santa Maria - UFSM
29	Universidade Federal do Pampa - UNIPAMPA
30	Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS
	IFES - Norte
31	Universidade Federal do Acre - UFAC
32	Universidade Federal do Amapá - UNIFAP
33	Universidade Federal do Amazonas - UFAM
34	Universidade Federal de Rondônia - UNIR
35	Universidade Federal de Roraima - UFRR
36	Universidade Federal do Tocantins - UFT
37	Universidade Federal do Oeste do Pará - UFOPA
38	Universidade Federal do Pará - UFPA
39	Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará - UNIFESSPA
40	Universidade Federal Rural da Amazônia - UFRA

(continua)

IFES - Nordeste	
41	Universidade Federal da Bahia - UFBA
42	Universidade Federal do Oeste da Bahia - UFOB
43	Universidade Federal do Recôncavo da Bahia - UFRB
44	Universidade Federal do Sul da Bahia - UFSB
45	Universidade Federal da Lusofonia Afro-Brasileira - UNILAB
46	Universidade Federal do Vale do São Francisco - UNIVASF
47	Universidade Federal do Cariri - UFCA
48	Universidade Federal do Ceará - UFC
49	Universidade Federal da Paraíba - UFPB
50	Universidade Federal de Campina Grande - UFCG
51	Universidade Federal de Alagoas - UFAL
52	Universidade Federal de Pernambuco - UFPE
53	Universidade Federal Rural de Pernambuco - UFRPE
54	Universidade Federal de Sergipe - UFS
55	Universidade Federal do Maranhão - UFMA
56	Universidade Federal do Piauí - UFPI
57	Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN
58	Universidade Federal Rural do Semiárido - UFRSA
IFES - Centro Oeste	
59	Universidade de Brasília - UnB
60	Universidade Federal de Goiás - UFG
61	Universidade Federal de Mato Grosso - UFMT
62	Universidade Federal da Grande Dourados - UFGD
63	Universidade Federal de Mato Grosso do Sul - UFMS

Fonte: Elaboração própria.

O período global de análise desta pesquisa correspondeu aos anos de 2002 a 2015. Entretanto, o número de IFES analisadas ao longo do tempo variou de acordo com suas criações. Em 2002, o número de IFES existentes no país era de 45; em 2007, este número passou a ser 53; e em 2014, chegou-se ao total de 63, com a criação de 10 novas IFES a partir de 2008. Com isso, a distribuição regional assumiu a seguinte configuração: 19 IFES localizadas no Sudeste, 11 no Sul, 10 no Norte, 18 no Nordeste e 5 no Centro-Oeste.

A coleta dos indicadores de desempenho foi realizada, de janeiro a julho de 2017, nos relatórios de gestão disponibilizados pelas IFES em seus *sites* institucionais, contatos individuais via telefone, *e-mail*, Portal da Transparência e ouvidoria.

4.2. Análise empírica

4.2.1. Análise da expansão universitária brasileira

Para atender ao objetivo específico (a) de analisar a expansão das IFES brasileiras com o Reuni, realizou-se pesquisas bibliográficas e documentais em decretos, leis, portarias e outros documentos oficiais publicados pelo MEC de acesso público, como o Decreto nº

6.096/2007, as Diretrizes Gerais do Reuni e o Balanço Social da Democratização e Expansão da Educação Superior no País de 2003 a 2014 da Secretaria de Ensino Superior (SESu).

Os dados secundários foram coletados no balanço social da SESu disponibilizado em seu *site* oficial, no Censo da Educação Superior (MEC) e no relatório de acompanhamento do Reuni elaborado pela Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes).

Assim, a análise da expansão das universidades brasileiras considerou a evolução de vagas, cursos, matrículas, corpo funcional, infraestrutura e recursos orçamentários, no período de 2002 a 2015, a fim de avaliar o desempenho qualitativo, físico e financeiro antes e após o Reuni.

Para calcular as taxas de crescimento anuais adotou-se a taxa exponencial de crescimento, estimada pelo Método dos Mínimos Quadrados Ordinários, que é dada por:

$$\ln I_t^z = \alpha + \beta \text{Tempo}_t + \varepsilon_t \quad (1)$$

Em que I_t^z corresponde ao valor do Indicador z no ano t; α é o termo constante; Tempo uma variável que corresponde a cada um dos anos da análise, $(\beta \times 100)$ é a taxa de crescimento exponencial anual do indicador z; e ε_t é o termo de erro aleatório.

Por fim, estas informações foram submetidas às análises descritivas, comparativas e de evolução para identificar os padrões e as tendências com base em Levin, Fox e Forde (2012).

4.2.2. Comparação evolutiva dos indicadores de desempenho

Inicialmente, para atender ao objetivo específico (b) realizou-se o levantamento bibliográfico e documental que fundamentou a coleta e análise dos dados secundários. Destarte, foram verificados nos portais eletrônicos, legislação pertinente, decretos e portarias, as informações referentes a elaboração dos indicadores, especialmente, os Termos da Decisão TCU nº 408/2002, atualizados pelos Acórdãos n.º 1.043/2006 e n.º 2.167/2006. Ressalta-se que tais Acórdãos estabeleceram a distinção para alguns indicadores quanto a existência ou não de Hospital Universitário (HU), ou seja, com HU englobou 35% das despesas com o hospital universitário referente à parcela de gastos relacionada ao ensino e sem HU considerou 0% destas despesas.

Os indicadores de desempenho propostos pelo TCU são úteis para acompanhar o desempenho e aprimorar a gestão universitária. A sua análise contribui para diagnosticar o desempenho do ensino superior e propor melhorias em setores administrativos específicos

(BRASIL, 2002). Além disso, os indicadores são divulgados anualmente no relatório de gestão das IFES e no Sistema de Informações do Ministério da Educação (SIMEC).

Neste trabalho considerou-se para cada IFES os indicadores descritos no Quadro 2.

Quadro 2. Indicadores de desempenho

Descrição das variáveis	Unidades de medida	Fonte
Custo Corrente com HU/Aluno Equivalente	R\$	Termos da Decisão TCU nº 408/2002. Relatórios de Gestão das IFES. (Dados de 2002 a 2015)
Custo Corrente sem HU/Aluno Equivalente	R\$	
Aluno Tempo Integral/Professor Equivalente	Unidade	
Aluno Tempo Integral/Funcionário Equivalente com HU	Unidade	
Aluno Tempo Integral/Funcionário Equivalente sem HU	Unidade	
Funcionário Equivalente com HU/Professor Equivalente	Unidade	
Funcionário Equivalente sem HU/Professor Equivalente	Unidade	
Grau de Participação Estudantil	%	
Grau de Envolvimento com a Pós-Graduação	%	
Conceito Capes/MEC	Unidade	
Indicador de Qualificação do Corpo Docente	Unidade	
Taxa de Sucesso na Graduação	%	

Fonte: Elaboração própria.

O marco da coleta de dados foram os Termos da Decisão TCU nº 408/2002, que tornou obrigatório a publicação dos indicadores de desempenho a partir de 2002. Santos, Castaneda e Barbosa (2011, p. 2) ressaltam que as IFES, por serem órgãos integrantes da estrutura federal, são legalmente obrigadas a publicarem as suas “realizações e a aplicação dos recursos por meio de relatório de gestão, divulgando-os entre os órgãos competentes, a comunidade universitária e a sociedade na qual está inserida”.

Portanto, o presente estudo considerou o horizonte temporal (*t*) de 2002 a 2015, que englobou os períodos pré-Reuni (de 2002 a 2006), Reuni (de 2007 a 2012) e pós-Reuni (de 2013 a 2015).

Dessa forma, os indicadores de desempenho coletados nos relatórios de gestão de cada IFES passaram pela análise gráfica, descritiva e comparativa de seu comportamento por meio de testes de diferenças entre médias, de forma a verificar se, estatisticamente, houve diferenças significativas nas médias de cada um dos indicadores mencionados, considerando os períodos antes (2002 a 2008) e após a liberação dos recursos do Reuni (2009 a 2015). Com isso, foi possível identificar para quais indicadores a presença do programa contribuiu positiva ou negativamente.

Segundo Levin *et al.* (2012), o teste de hipótese corresponde a uma regra de decisão para aceitar ou rejeitar uma hipótese estatística a partir da amostra retirada de determinada

população, com a aplicação da teoria de probabilidade, a fim de se fazer inferências e tirar conclusões. Portanto, se os resultados da amostra de 35 IFES, que disponibilizaram seus dados de 2002 a 2015, forem estatisticamente aceitáveis quanto à hipótese, esta é assumida e qualquer erro relacionado ao resultado esperado é atribuído ao acaso como erro amostral. Por outro lado, se os resultados forem pouco prováveis, a hipótese nula analisada deverá ser rejeitada.

Os mesmos autores acrescentam que a hipótese nula (H_0) equivale à hipótese assumida como verdade para a construção do teste, que representa o efeito, a teoria ou a alternativa que será testada. Enquanto a hipótese alternativa (H_a) é aquela a ser considerada caso a hipótese nula não seja estatisticamente significativa.

No caso deste estudo, as amostras foram definidas como dependentes ou pareadas, ou seja, a variação da comparação de duas médias ocorreu pela medida em dois pontos diferentes no tempo de uma única amostra (CORRAR; THEÓPHILO, 2010). Assim, as hipóteses aqui testadas foram as seguintes:

H₀: Média do Indicador X antes do Reuni é estatisticamente igual à média do Indicador X pós Reuni

H_a: Média do Indicador X antes do Reuni é estatisticamente diferente (maior ou menor) à média do Indicador X pós Reuni.

Para testar as hipóteses, considerando nível de significância de 5%, adotou-se o Teste t para amostras dependentes, cuja estatística de teste, conforme Bruni (2010), é dada por:

$$t_c = \frac{\bar{X}_{\text{antes Reuni}} - \bar{X}_{\text{pós Reuni}}}{\overline{SD}}$$

$$\overline{SD} = \frac{SD}{\sqrt{n-1}} \tag{2}$$

$$SD = \sqrt{\frac{\sum D^2}{n} - (\bar{X}_{\text{antes Reuni}} - \bar{X}_{\text{pós Reuni}})^2}$$

$$D = X_{\text{antes Reuni } t} - X_{\text{pós Reuni } t}$$

Em que t_c é o valor da estatística t calculada; \overline{SD} é o erro padrão da diferença entre as médias; n é o tamanho da amostra (35 IFES); SD é o desvio padrão da distância dos escores das diferenças entre médias (D).

A discussão dos resultados da análise comparativa da evolução dos indicadores de desempenho das IFES foi dividida em três momentos: (i) análise descritiva dos indicadores de

desempenho das 63 IFES brasileiras, (ii) comparativo dos indicadores de desempenho para um conjunto de 35 IFES e (iii) comparativo dos indicadores de desempenho por IFES.

Nesse sentido, os softwares *MS Excel* e *Statistical Software for Professionals* (STATA) na versão 14.0 foram utilizados para o processamento e análise estatística dos dados.

4.2.3. Avaliação da sustentabilidade após o Programa

O aumento do acesso à educação superior se concretizou com o aporte de investimentos do Reuni, que disponibilizou recursos de capital e custeio para viabilizar a elevação da oferta de vagas, a expansão e a criação de novos *campi* no interior do país. Nesse sentido, a capacidade de cada IFES brasileira em sustentar seus gastos pode ser constatada pela análise da previsão e execução orçamentária e financeira.

Dessa forma, para verificar a sustentabilidade após a finalização do Reuni ou a capacidade do governo federal de manter as novas e reformuladas IFES, analisou-se a variação dos elementos de despesas e receitas, as mudanças na legislação que interferiram no cenário como o quadro de referência dos servidores, o banco de professor equivalente, o processo de terceirização e os cortes orçamentários na educação.

Além do levantamento dos dados orçamentários, a exemplo do nível de repasse relacionado a custeio e capital, foram consideradas as informações sobre o repasse tardio de recursos e/ou novas alterações no pacto após o programa.

No Quadro 3 detalhou-se os indicadores orçamentários e financeiros analisados.

Quadro 3. Indicadores orçamentários e financeiros

Descrição das variáveis	Unidades de medida	Fonte
Despesa Corrente – Pessoal e Encargos	R\$	Portal da Transparência do Governo Federal Secretaria de Orçamento Federal (Período de 2006 a 2015)
Despesa Corrente – Outras Despesas Correntes	R\$	
Despesa de Capital – Investimentos	R\$	
Despesa de Capital – Inversões Financeiras	R\$	
Orçamento – Pessoal e Encargos	R\$	
Orçamento – Outras Despesas Correntes	R\$	
Orçamento – Investimentos	R\$	
Produto Interno Bruto (PIB)	%	IPEADATA e IBGE (2006 -2015)
Inflação	%	

Fonte: Elaboração própria.

A análise descritiva das ações do governo federal para a manutenção das atividades pós Reuni fundamentou-se na pesquisa bibliográfica e documental das informações de

execução orçamentária e financeira disponibilizadas pela Secretaria de Orçamento Federal e Portal da Transparência do Governo Federal no *site* da Controladoria Geral da União.

Com isso, a partir dos dados secundários coletados, estimaram-se as taxas médias de crescimento anual antes do Reuni (2006 a 2008), pós Reuni (2009 a 2015) e global (2006 a 2015) para os indicadores: orçamento empenhado e despesas executadas com pessoal e encargos, outras despesas correntes, investimentos e inversões financeiras. Tais taxas foram estimadas por meio da equação apresentada em (1).

Assim, as taxas de crescimento permitiram analisar a evolução dos indicadores, identificar as principais variações ocorridas e compará-las ao crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) e da inflação no período.

5. RESULTADOS E DISCUSSÕES

Nesta seção são apresentados os resultados obtidos com o desenvolvimento da pesquisa com base na operacionalização dos procedimentos descritos anteriormente para a consecução dos objetivos específicos e geral.

5.1. A expansão universitária brasileira

As ações do Reuni foram norteadas com vista à ampliação da oferta da educação superior pública, reestruturação acadêmico curricular, renovação pedagógica, mobilidade intra e interinstitucional, compromisso social da instituição, suporte da pós-graduação ao desenvolvimento e aperfeiçoamento qualitativo dos cursos de graduação (BRASIL, 2009).

Deste modo, o Reuni representou a principal ação política de expansão das universidades federais das últimas décadas com a ampliação de vagas e cursos. Nesse sentido, o panorama da expansão universitária ocorrida no Brasil nos últimos anos pode ser observado na Tabela 1.

Tabela 1. Expansão universitária no Brasil

Unidades	2002	2014	Taxa cresc. (%)
Universidades Federais	45	63	2,8
<i>Campi</i>	148	321	6,5
Vagas na Graduação Presencial	113.263	245.983	6,5
Matrículas na Graduação Presencial	500.459	932.263	5,2
Matrículas na Educação a Distância	11.964	83.605	16,2
Matrículas na Pós-Graduação	48.925	203.717	11,9

Fonte: Adaptado de CENSO/2013 - INEP (BRASIL, 2015, p. 31).

De acordo com a Tabela 1, entre 2002 e 2014, o número de universidades federais apresentou uma taxa de crescimento exponencial anual de 2,8%. Este aumento foi devido à criação de 18 novas IFES, sendo 6 na região Nordeste, 5 no Sul, 4 no Sudeste, 2 no Norte e 1 no Centro Oeste, conforme detalhado na Tabela 2.

A taxa de crescimento anual do número de *campi* de 6,5% pode ter sido resultado das ações de interiorização da educação superior, da preocupação em fixar profissionais qualificados em suas regiões e de alcançar alunos sem condições de migrar. Por isso, a expansão para mais municípios visou propiciar o seu desenvolvimento e reduzir as assimetrias regionais.

Tabela 2. Expansão da educação superior por região

Região	IFES			Campi		
	2002	2014	Taxa cresc. (%)	2002	2014	Taxa cresc. (%)
Norte	8	10	1,9	24	56	7,1
Nordeste	12	18	3,4	30	90	9,2
Sul	6	11	5,1	29	63	6,5
Sudeste	15	19	2,0	46	81	4,7
Centro Oeste	4	5	1,9	19	31	4,1

Fonte: Adaptado de SIMEC/MEC (BRASIL, 2015, p. 34).

O crescimento anual médio das vagas na graduação presencial brasileira de 6,5% refletiu o alcance da meta do Reuni de expandir em 100% a oferta de vagas nas IFES, que receberam os recursos para a sua reestruturação e ampliação. O total de vagas e matrículas diverge pelo fato das vagas corresponderem ao valor acumulado de alunos devidamente matriculados de todos os anos e cursos, e as matrículas referirem-se ao limite máximo de ingressantes no ano inicial dos cursos.

A taxa de crescimento médio anual de 5,2% das matrículas na graduação presencial resultou dos investimentos realizados para a ampliação do acesso ao ensino superior mediante a elevação das vagas ofertadas pelas IFES.

O crescimento médio anual das matrículas na educação a distância de 16,2% pode resultar da maior flexibilidade de tempo dessa modalidade de ensino, que permite ao aluno acessar o conteúdo das aulas a qualquer hora e lugar com a conexão à internet, não exige deslocamentos diários para as aulas e possui mensalidades mais acessíveis que a graduação presencial no setor privado.

Acredita-se que o aumento médio de 11,9% ao ano das matrículas na pós-graduação deveu-se ao seu fortalecimento para apoiar, desenvolver e aperfeiçoar o ensino junto aos cursos de graduação. O impulso à pós-graduação iniciou-se com a concessão da Bolsa Reuni de Assistência ao Ensino para os alunos de mestrado e doutorado. Em 2008, a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) concedeu 941 bolsas, sendo 645 para o mestrado e 296 para o doutorado com base nos recursos da Secretaria de Educação Superior (SESu) do MEC.

Entre 2003 e 2013, o Reuni elevou a oferta de cursos de graduação, que passou de 16.505 para 32.049 opções com uma taxa de crescimento de 6,6% ao ano. Além da expansão de vagas em cursos existentes nas universidades, os recursos do Reuni também incentivaram a criação de outros como: as licenciaturas em química, física, história, geografia, matemática,

ciências biológicas, medicina, enfermagem, dança, letras, ciências sociais, dentre outros. Destarte, o número de cursos ofertados no setor público e privado cresceram 91,6% e 96,4%, respectivamente.

Para equilibrar o cenário da predominância de matrículas no setor privado e reestabelecer o papel do Estado, o governo foi o indutor da expansão do ensino superior da rede pública. Em 2003, o número de matrículas na graduação presencial da rede pública representava 29,2%. Enquanto isso, 70,8% dos jovens estavam matriculados no ensino superior em instituições privadas. Embora estas não desenvolvam fortemente pesquisa e extensão, tornaram-se uma opção para os estudantes por vários motivos, que vão desde a não obtenção de vaga nas universidades públicas, até a proximidade da residência ou cidade natal.

Nesse sentido, entre 2001 e 2010, preponderou o crescimento de matrículas no setor privado, apesar da expansão do setor público. Em 2011, apenas 15% das matrículas em cursos de graduação no ensino superior no país foram absorvidas pela instituições federais. Em 2014, chegou a 4,7 milhões de alunos matriculados em cursos presenciais na rede privada (72%) e 1,8 milhão na pública federal, estadual e municipal (28%), conforme Figueiredo (2016).

Tal fato se deve à existência das linhas de financiamentos aos estudantes matriculados em instituições de ensino superior não gratuitas, como o FIES (Fundo de Financiamento Estudantil), Lei 10.260/2001, que substituiu o Programa de Crédito Educativo (PCE), implantado em 1976 e institucionalizado pela Lei 8.436/1992. Além disso, tem-se o Prouni (Programa Universidade para Todos), criado pela Medida Provisória nº 213/2004, convertida na Lei nº 11.096/2005, que concede bolsas de estudos para estudantes em instituições privadas de ensino superior.

A existência dos programas de financiamento estudantil favorece o acesso dos alunos aos cursos de graduação e pós-graduação nas IES privadas. Deste modo, o efeito líquido do Reuni nas IES privadas poderia ser menor, dado os mencionados programas de crédito.

Além do mais, o aumento de matrículas nos cursos de graduação pode ser atribuído ao crescimento econômico alcançado pelo Brasil nas últimas décadas; à busca pelo mercado de mão de obra especializada; às políticas públicas de incentivo ao acesso à educação superior com a ampliação do financiamento (bolsas e subsídios) aos alunos, como por exemplo, o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) criado pelo Decreto nº 7.234/2007 para apoiar os alunos em vulnerabilidade econômica nas IFES e promover a permanência destes; à expansão da oferta de vagas na rede federal com a abertura de novos *campi* e IFES, e à interiorização das universidades já existentes (INEP, 2010).

Em 2015, as matrículas em cursos na rede privada reduziram 3,6% devido à crise econômica e declínio na liberação de contratos do FIES, que financia os estudos em instituições particulares.

A evolução da quantidade de cursos de graduação presencial nas IFES no período de 2002 a 2013, com a taxa de crescimento anual de 9,5% pode ser observada na Figura 2. Além disso, a média de 2.169 cursos de graduação presencial passou para 3.960 com a ampliação iniciada pelo Reuni em 2007.

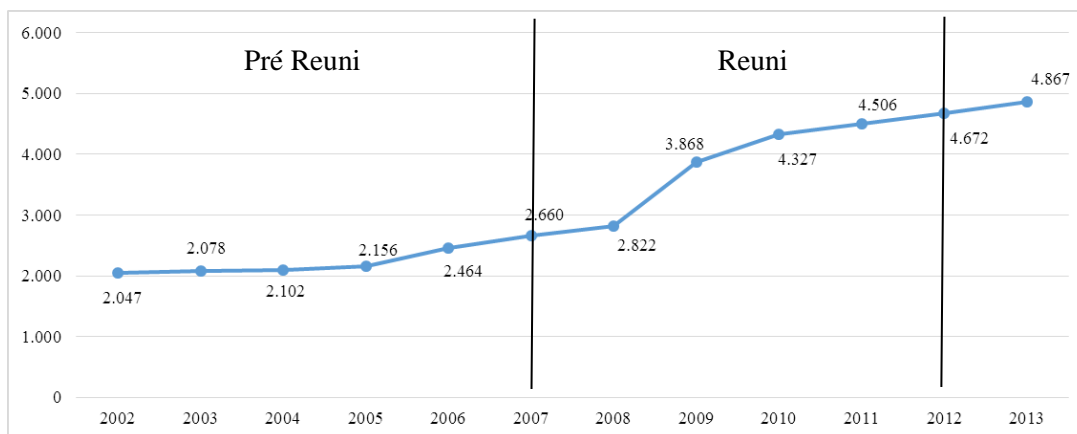


Figura 2. Número de cursos na graduação presencial

Fonte: CENSO/INEP (BRASIL, 2015, p. 33).

Nas fases I e II do processo de expansão da educação superior, o total de matrículas passou de 3,9 milhões para 7,3 milhões, entre 2003 e 2013, ou seja, a taxa de crescimento médio anual foi de 6,3% no período. Em 2013, o total de matrículas no ensino superior dividido pelo total de jovens de 18 a 24 anos correspondeu a 29%, que reflete a taxa de escolarização bruta. Enquanto a taxa de escolarização líquida de 18% considerou apenas as matrículas no ensino superior de alunos na faixa etária de 18 a 24 anos.

A diferença nas taxas de escolarização resultou da defasagem idade/série da educação básica, ou seja, os alunos concluíram o ensino médio com idade avançada em razão da repetência ou evasão escolar e não concorreram às vagas no ensino superior na idade considerada adequada. Assim como a retomada dos estudos pela população em idade mais avançada em busca de maior qualificação para o mercado de trabalho influencia nesta defasagem.

Entretanto, caso exista mais de 50% dos jovens de 18 a 24 anos matriculados na educação superior, diz-se que o ensino é universalizado. Em 2012, a taxa líquida de 15,8% de jovens dessa faixa etária matriculados na educação superior brasileira superou a barreira da elitização, apesar de estar distante da meta de 30%, que representa a massificação do ensino.

Observa-se na Tabela 3 a variação das taxas de crescimento do número de cursos, vagas e matrículas no ensino superior brasileiro no período de 2002 a 2014 por região geográfica, com as respectivas taxas de crescimento anuais calculadas.

Tabela 3. Taxas de crescimento dos cursos, vagas e matrículas de 2002 a 2014 por região

Região	Cursos			Vagas			Matrículas		
	2002	2014	Cresc. (%)	2002	2014	Cresc. (%)	2002	2014	Cresc. (%)
Norte	478	714	3,3	16.755	30.094	4,9	76.779	128.228	4,3
Nordeste	583	1.299	6,7	33.587	75.052	6,7	147.464	281.421	5,4
Sul	286	951	10,0	17.152	42.241	7,5	75.985	157.206	6,1
Sudeste	430	1.332	9,4	32.509	71.502	6,6	139.641	275.687	5,7
Centro-Oeste	270	571	6,2	13.260	27.044	5,9	60.590	89.721	3,3

Fonte: Adaptado de CENSO/INEP (BRASIL, 2015, p. 34).

Os resultados globais demonstraram a concentração das maiores taxas de crescimento do número de cursos nas regiões Sul (10,0% ao ano) e Sudeste (9,4% ao ano) mediante a criação de 5 e 4 IFES conforme Tabela 2, respectivamente. Já em relação ao número de vagas, o Sul também se destacou com crescimento médio anual de 7,50% e o Nordeste 6,7% onde se criaram 6 novas IFES. Tal cenário refletiu na concentração da ampliação do número de matrículas nas regiões Sul (6,1% ao ano), Sudeste (5,7% ao ano) e Nordeste (5,4% ao ano).

Este perfil de distribuição do maior volume de cursos, vagas e matrículas pode resultar da concentração das IFES em capitais e regiões mais desenvolvidas no eixo Sul-Sudeste, principalmente com a criação de 48 novos *campi* nestas localidades entre 2008 e 2012. Enquanto a evolução no Nordeste decorreu das ações de interiorização e expansão das universidades nos anos de 2012 a 2014, que resultaram na fundação de 3 IFES e 19 *campi*.

Nessa perspectiva, a ampliação de matrículas na educação superior pode resultar da demanda do mercado de trabalho por mão de obra qualificada, da otimização dos espaços físicos e dos recursos humanos existentes nas IFES.

Por outro lado, a menor taxa de crescimento anual da quantidade de cursos e vagas ofertadas se concentrou na região Norte, sendo 3,3% e 4,9%, respectivamente, e o de matrículas no Centro Oeste (3,3% ao ano). Entre 2002 e 2014, no Norte criaram-se 2 novas IFES e expandiram o acesso com a implantação novos *campi*, enquanto no Centro Oeste fundou-se uma nova universidade.

Nas regiões Norte e Centro Oeste, as vagas ofertadas no ensino superior podem não ter sido totalmente preenchidas. Uma possibilidade para isso seria a existência de casos em que os alunos permaneceram próximos às suas cidades natais com a expansão de novas instituições e *campi* para diversas localidades no país. A interiorização buscou priorizar o

“deslocamento das instituições federais de ensino superior para as localidades mais carentes e com menor cobertura” (BRASIL, 2015, p. 35).

A oferta de educação superior se concentrava em metrópoles e regiões com maior poder aquisitivo do eixo Sul Sudeste. Por isso, a proposta de expansão envolveu o aumento de vagas e cursos com uma melhor distribuição entre as zonas urbanas e rurais nas cinco regiões brasileiras. No entanto, percebe-se a necessidade de implementação de políticas públicas complementares de incentivo à fixação de universidades públicas e privadas para o desenvolvimento de regiões alternativas e redução das assimetrias regionais.

Entre 2003 e 2007, em regiões prioritariamente não metropolitanas, o governo criou 4 universidades federais no Sudeste, 3 no Sul, 2 no Nordeste e 1 no Centro-Oeste e disponibilizou 110.729 novas matrículas, 26.612 vagas e 613 cursos na graduação. O governo também criou 79 novos *campi*, sendo 16 no Norte, 16 no Sul, 4 no Centro-Oeste, 31 no Nordeste e 12 no Sudeste. O novo cenário geográfico de distribuição e localização das IFES e *campi* visou proporcionar mudanças socioeconômicas e culturais na qualidade de vida dos envolvidos nesse processo. Além de fortalecer a integração regional e internacionalizar a educação superior com a fundação de 4 IFES em regiões de fronteira.

Para a concretização desta expansão, foi necessário readequar o quadro de pessoal na educação superior. Deste modo, os docentes doutores da rede pública de ensino superior federal, estadual e municipal passaram de 39,5% para 53,2%, entre 2003 e 2013, conforme a Figura 3. Os mestres representavam 29,6% do quadro docente e os especialistas, 17,2%, em 2013. Essa alteração da composição docente, no decorrer de 10 anos, deveu-se às exigências de titulação nos concursos públicos realizados pelas IFES e dos programas de capacitação para professores instituídos pela Capes e CNPq (Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico).

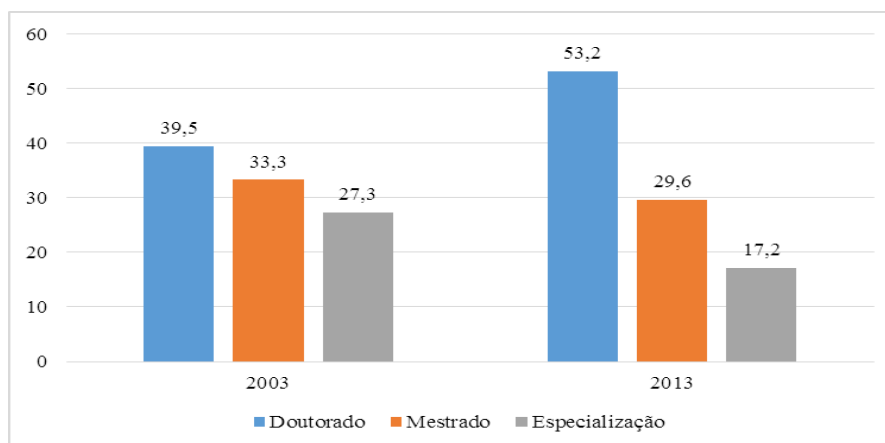


Figura 3. Distribuição de funções docentes por titulação na rede pública (%)
Fonte: INEP/MEC (BRASIL, 2015, p. 25).

Na rede privada de ensino, em 2013, a maioria dos docentes eram mestres (47%), os doutores representavam 18% e os especialistas 35% devido ao menor custo com a folha de pagamento das despesas de pessoal e encargos sociais para estas instituições. Todavia, independente de atuar no setor público ou privado, o percentual total de doutores no quadro docente da educação superior brasileira apresentou um crescimento médio de 3,1% ao ano, passando de 50,9% para 71,4%, entre 2003 e 2014, como exposto na Tabela 4.

No período de 2003 a 2014, o percentual médio de docentes em atividade nas instituições foi de 63,2% doutores, 27,2% mestres, 6,1% especialistas e 3,6% graduados, que sinaliza o possível cumprimento da meta de 35% de doutores e 40% de mestres estabelecidos no Plano Nacional de Educação para 2020.

Tabela 4. Evolução dos docentes ativos por titulação (%)

Titulação	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Doutorado	50,9	54,2	57,3	59,8	62,5	64,5	65,3	65,7	67,4	68,8	70,8	71,4
Mestrado	32,5	30,8	29,1	28,2	26,5	25,7	26,3	27,2	26,4	25,4	24,1	23,7
Especialização	10,1	9,1	8,4	7,5	6,9	6,2	5,3	4,6	4,1	3,8	3,3	3,3
Graduação	6,5	5,9	5,2	4,5	4,1	3,6	3,1	2,5	2,2	2,0	1,8	1,6

Fonte: SIAPE/MPOG (BRASIL, 2015, p. 45).

A taxa de crescimento anual de 2,9% de docentes doutores na educação superior poderá refletir na qualidade do ensino, pesquisa e extensão; na captação de recursos via parcerias público-privadas; na consecução de projetos e convênios; na disseminação do conhecimento e saberes específicos; no desenvolvimento de autonomia intelectual, pessoal, social, profissional, cultural e política na formação discente.

Portanto, a evolução dos docentes por titulação, sobretudo em nível de doutorado, apresentou um movimento constante e crescente ao longo do tempo, sendo decrescente nos demais, representando uma tendência linear como mostrado na Figura 4.

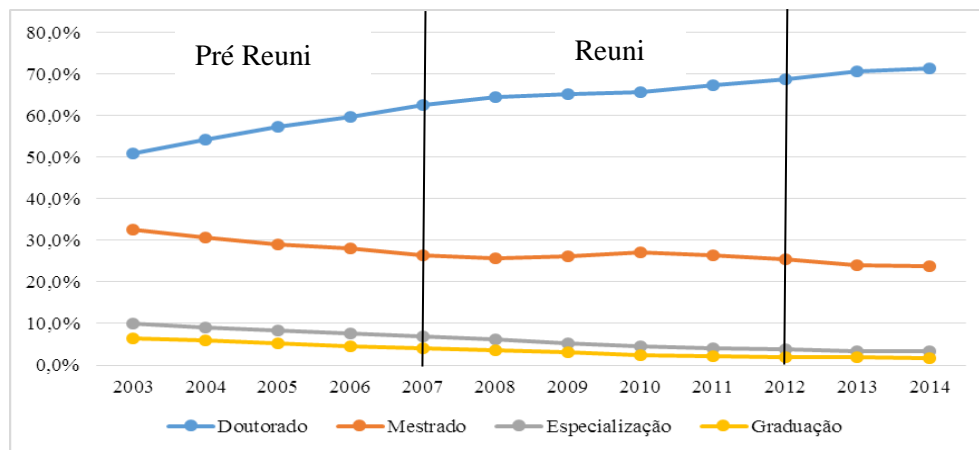


Figura 4. Evolução dos docentes ativos por titulação no período de 2003 a 2014

Fonte: SIAPE/MPOG (BRASIL, 2015).

No período de 2003 a 2014, os docentes em nível de mestrado, especialização e graduação apresentaram taxas de crescimento negativas de 2,4%, 11,0% e 13,3% ao ano, respectivamente. Tal resultado deveu-se ao aumento de doutores, cuja titulação exigiu-se nos concursos públicos realizados pelas IFES.

Ressalta-se que, em 2008, houve atraso na publicação da programação estruturada de autorizações de concursos e provimentos para a contratação de docentes e técnicos. Além disso, os planos de expansão das IFES pactuado com o governo federal previram o período de 2008 a 2012 para a execução do Reuni.

A gestão de recursos humanos reestruturou-se com o Banco de Professor Equivalente da Carreira do Magistério Superior (BPEq), Quadro de Referência dos Servidores Técnico-Administrativos (QRSTA) e Banco de Professor-Equivalente do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico (BPEq-EBTT).

O banco de professor equivalente, atualizado pelo Decreto nº 7.485/2011, concedeu autonomia para a contratação de professores substitutos e visitantes com base no total autorizado para cada IFES. Deste modo, supriu a demanda gerada com a saída de efetivos para a qualificação, afastamentos e licenças, pois a contratação de substitutos, antes do Decreto, dependia do número estabelecido e publicado por Portaria do MEC.

Em 2010, o Decreto nº 7.232/2010 criou o QRSTA para a gestão de pessoal e permitiu a reposição automática dos quadros de servidores para as vagas originárias de vacâncias (aposentadorias, óbitos ou exonerações). Entretanto, contrário ao banco de professores equivalente, o ano de 2007 não foi considerado como parâmetro de referência, ou seja, as vacâncias de 2007 até a publicação do QRSTA, em 2010, não foram repostas.

Outras legislações como a Portaria nº 7/2014, o Decreto nº 7.485/2011 e o Decreto nº 8.259/2014 regulamentam o quadro de servidores das IFES, cuja distribuição passou a considerar o número de matrículas na graduação presencial e na pós-graduação *stricto sensu* pela relação aluno por professor (RAP) e aluno por técnico-administrativo (RAT).

Na Figura 5 demonstra-se a evolução do corpo técnico-administrativo nas IFES no período de 2003 a 2014.

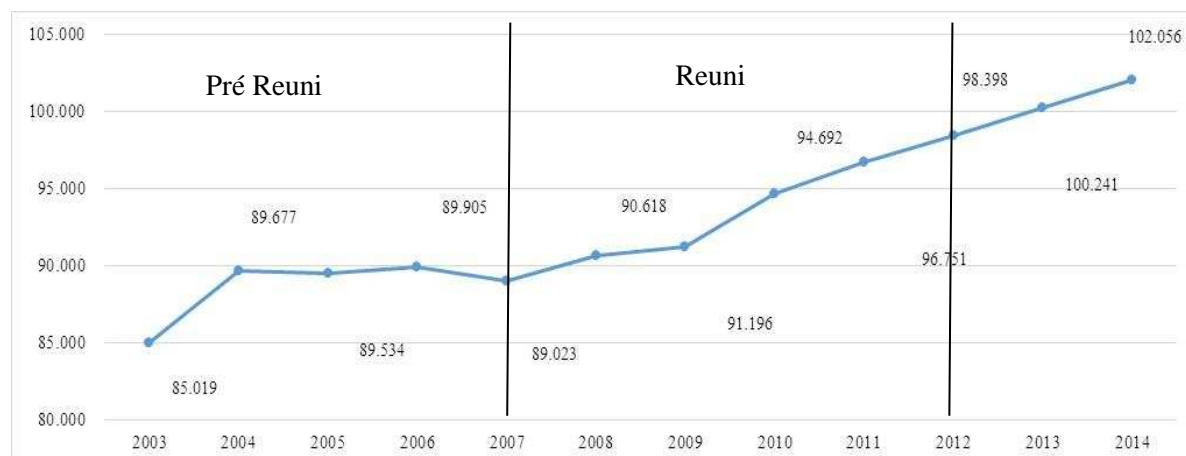


Figura 5. Evolução do número de técnico-administrativos nas IFES

Fonte: SIAPE/MPOG (BRASIL, 2015, p. 45).

Entre 2003 e 2014, as IFES brasileiras comportaram, em média, 93.093 técnico-administrativos com a taxa de crescimento de 1,5% ao ano. O aumento das contratações deveu-se à demanda por técnico-administrativos para atender aos 173 novos *campi* e universidades, auxiliar os alunos e professores, acompanhar as aulas práticas de laboratórios e campos de experimentos, e desenvolver as atividades administrativas nas IFES.

A oscilação observada de 2003 a 2007, pré Reuni, resultou do redimensionamento do quadro global da categoria em função dos cargos extintos no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional após a Lei nº 9.632/1998.

A partir de 2008, houve uma curva ascendente de contratações. Em 2010, publicou-se o QRSTA e as IFES promoveram a reposição automática das vagas originárias de vacâncias. Entretanto, o foco do Reuni se concentrou na expansão de vagas nas IFES e não contemplou a ampliação proporcional de servidores, principalmente técnico-administrativos. As vacâncias de cargos extintos demandaram a alocação de mão de obra terceirizada para atender as novas demandas e suprir o quadro funcional.

Em 2012, o total de técnicos das categorias D e E aumentou com a autorização de contratação e nas categorias A e B reduziu com a extinção destes cargos. Deste modo, a sua reposição e substituição dependeu da contratação de mão de obra terceirizada para manter o funcionamento das IFES.

Na Universidade Federal de Viçosa (UFV), por exemplo, de 159 funcionários terceirizados, 3.211 servidores (docentes e técnicos) e 9.783 alunos de graduação e pós-graduação, em 2007, passaram para 836 terceirizados em 46 contratos vigentes, 3.580 servidores e 17.498 alunos, em 2012. Na Universidade Federal de Uberlândia (UFU), de 195

terceirizados, 4.546 servidores (docentes e técnicos) e 25.189 alunos, em 2007, chegaram a 1.207 terceirizados, 5.534 servidores e 30.195 alunos, em 2011.

A evolução da distribuição do corpo docente por cargos apresenta-se na Tabela 5.

Tabela 5. Evolução do número de docentes nas IFES de 2003 a 2014

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Efetivo	40.523	41.152	41.902	45.642	45.849	48.912	56.216	63.212	66.144	68.285	72.871	75.279
Substituto	9.068	9.445	9.042	9.658	10.316	9.562	7.257	4.880	4.264	4.019	5.889	6.439
Visitante	260	256	221	189	275	258	230	243	302	337	306	240

Fonte: SIAPE/MPOG (BRASIL, 2015, p. 44).

Os dados da Tabela 5 permitem verificar que, entre 2003 e 2014, o número de docentes efetivos cresceu a uma taxa anual média de 6,4% e o de visitantes aumentou 1,9% ao ano. Tal cenário refletiu no número de substitutos, que diminuiu a uma taxa de 7,1% ao ano no período.

Nesse sentido, para preservar a qualidade do ensino prezou-se pela dedicação do corpo docente às suas atividades, priorizou a contratação em regime de trabalho de tempo integral e tornou subsidiário ou complementar o uso de horistas e tempo parcial. Com isso, a contratação de mestres e doutores se destacou pela qualificação para o exercício de atividades acadêmicas em nível universitário exigida nos concursos públicos realizados.

Para arcar com as propostas expansionistas, em 2013, foram investidos R\$ 440 milhões na ampliação e consolidação das instituições, R\$ 509 milhões na implantação de novos *campi* e R\$ 300 milhões na implantação de novas universidades, totalizando R\$ 1,2 bilhões destinados à concretização do Reuni (BRASIL, 2015). A evolução orçamentária do MEC é apresentada na Tabela 6.

Tabela 6. Orçamento total do MEC (em R\$ bilhões)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Valor constante	33,9	36,4	37,8	43,3	47,8	53,7	63,9	74,6	83,3	95,7	101,9
Valor corrente	19,8	22,7	25,2	30,1	34,4	40,8	51,0	62,5	74,4	90,1	101,9

Fonte: SIAFI/STN - base de dados - valores empenhados (BRASIL, 2015, p. 28).

Com base na Tabela 6, constatou-se que o valor constante ou o valor corrente abstraído da variação do poder aquisitivo da moeda do orçamento do MEC para as IFES cresceu a uma taxa anual média de 11,9% e o valor corrente ou valor das metas fiscais anuais estabelecidas com base no cenário macroeconômico aumentou 17,1% ao ano no período. Na Figura 6 apresentou-se a evolução orçamentária do MEC de 2003 a 2013, cujo movimento foi uma tendência linear crescente ao longo do tempo. Assim, o governo buscou incrementar o

orçamento do MEC e IFES em prol da concretização de seus objetivos expansionistas da educação superior.

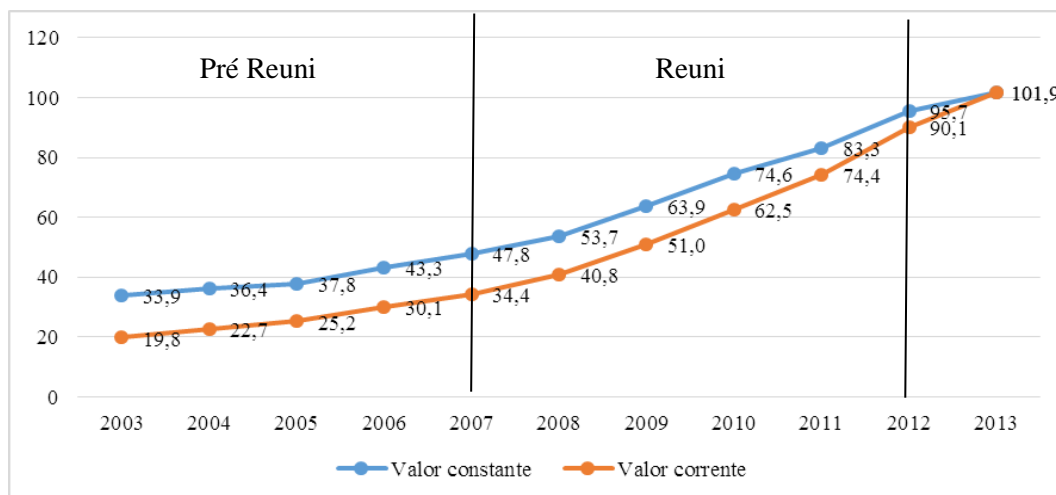


Figura 6. Orçamento do MEC (em R\$ bilhões)

Fonte: SIAFI/STN - base de dados - valores empenhados (BRASIL, 2015, p. 28).

Esses investimentos permitiram a reestruturação das IFES com a realização de obras de aprimoramento dos espaços acadêmicos, administrativos, de lazer e convivência, bem como transformou as unidades de ensino e pesquisa em campus. De 2.440 obras iniciadas em 2008, 81,31% foram concluídas e 18,69% permaneceram em andamento em 2014. Portanto, foram construídas e reformadas 1.984 obras nas IFES incluindo salas de aulas, laboratórios, restaurantes, auditórios, bibliotecas, áreas multifuncionais e moradias estudantis como apresentado na Figura 7.

A realização de reformas e construções de prédios visou atender ao novo contingente ingressante (alunos, docentes, técnico-administrativos e terceirizados) nas IFES e oferecer as condições adequadas de ensino, pesquisa e extensão aos cursos criados e ampliados. Por isso, a ampliação da estrutura física e imobilizada significou investir em equipamentos, móveis e utensílios, veículos, dentre outros.

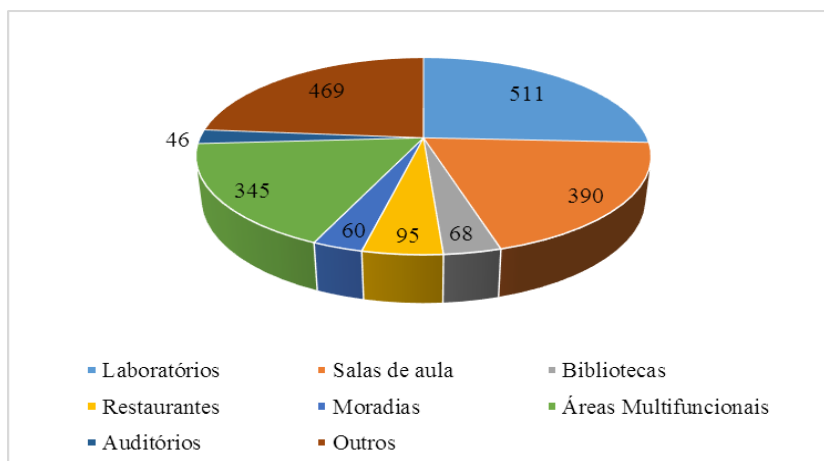


Figura 7. Obras concluídas entre 2007 e 2014

Fonte: Adaptado de SIMEC/MEC (BRASIL, 2015, p. 46).

Todavia, 456 obras permaneceram em execução após 2014, apesar da finalização do Reuni em 2012, como se observa pela Figura 8. Destas, 25% correspondiam à construção de salas de aula, 21,1% áreas multifuncionais e 21,1% laboratórios, dentre outros. A conclusão destas obras dependeu de aporte complementar de recursos, que se agravou com os atrasos na elaboração de projetos, acompanhamento e fiscalização das obras em razão da insuficiência de pessoal técnico especializado no desenvolvimento e execução de projetos de engenharia.

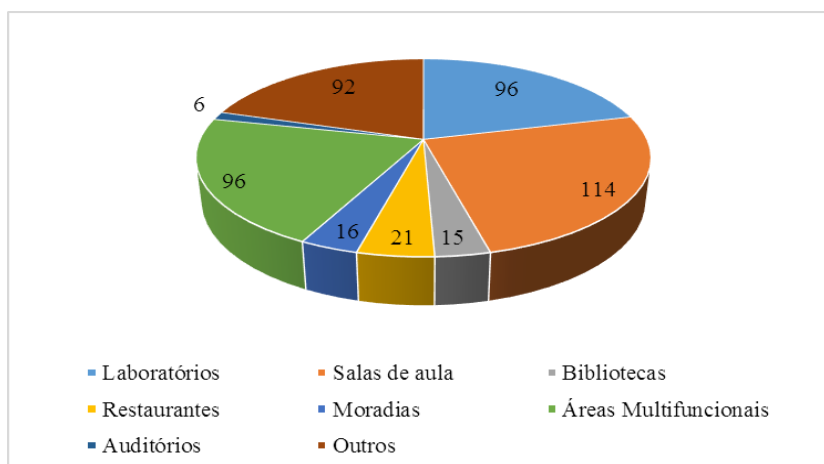


Figura 8. Obras em execução nas IFES após 2014

Fonte: Adaptado de SIMEC/MEC (BRASIL, 2015, p. 47).

A presença do programa contribuiu positivamente para elevar o orçamento do MEC destinado à infraestrutura, ampliação de vagas, cursos, alunos, universidades, *campi* e quadro funcional. No entanto, a sustentabilidade da política de expansão e reestruturação das IFES representa um desafio à educação superior brasileira.

Afinal, durante a fase de formulação do programa não foi previsto a manutenção de financiamento complementar às IFES após sua finalização. Por isso, os reitores das IFES,

representados pela ANDIFES, pleitearam junto ao MEC a continuidade do repasse de recursos orçamentários e financeiros para subsidiar a manutenção das atividades de ensino, pesquisa e extensão de modo a não interferir negativamente no desempenho das universidades em longo prazo, conforme consta na Proposta Orçamentária para 2013 do Ofício nº 065/2013/DIFES/SESu/MEC e no Plano de Desenvolvimento da Universidade previsto na Agenda de Desenvolvimento para as Universidades Federais (BRASIL, 2013). Aliás, o Reuni foi um pacto entre as IFES e o MEC com prazo preestabelecido de vigência.

5.2. A evolução dos indicadores de desempenho pré e pós Reuni

No presente estudo, considerou-se o horizonte temporal de 2002 a 2015, que englobou os períodos pré Reuni (2002 a 2006), Reuni (2007 a 2012) e pós Reuni (2013 a 2015). Com isso, realizaram-se análises gráficas, descritivas e comparativas do comportamento dos indicadores de desempenho das IFES.

Vale mencionar que foram consideradas 35 das 45 universidades federais existentes em 2002, que disponibilizaram seus indicadores de desempenho no período de 2002 a 2015. Portanto, a amostra coletada representou 77,8% do total de IFES à época e englobou: UFOP; UFSJ; UFV; UNIFAL; UNIFEI; UFJF; UFLA; UFMG; UFU; UFTM; UFVJM; UFSCar; UNIRIO; UFF; UFRRJ; UFES; UFPR; UTFPR; UFSC; UFCSPA; UFSM; UFRGS; UNIFAP; UFAM; UNIR; UFPA; UFBA; UFC; UFAL; UFPE; UFRPE; UFS; UFRSA; UnB e UFMS. Destas, 16 localizadas no Sudeste, 6 no Sul, 4 no Norte, 7 no Nordeste e 2 no Centro Oeste.

Entre 2003 e 2007, criaram-se 10 novas IFES e, de 2008 a 2014, outras 8. Assim, em 2014, o total de universidades federais chegou a 63 com a seguinte distribuição regional: 19 IFES localizadas no Sudeste, 11 no Sul, 10 no Norte, 18 no Nordeste e 5 no Centro-Oeste.

A localização das 63 IFES e seus 321 *campi*, desde 2014, é demonstrada na Figura 9.

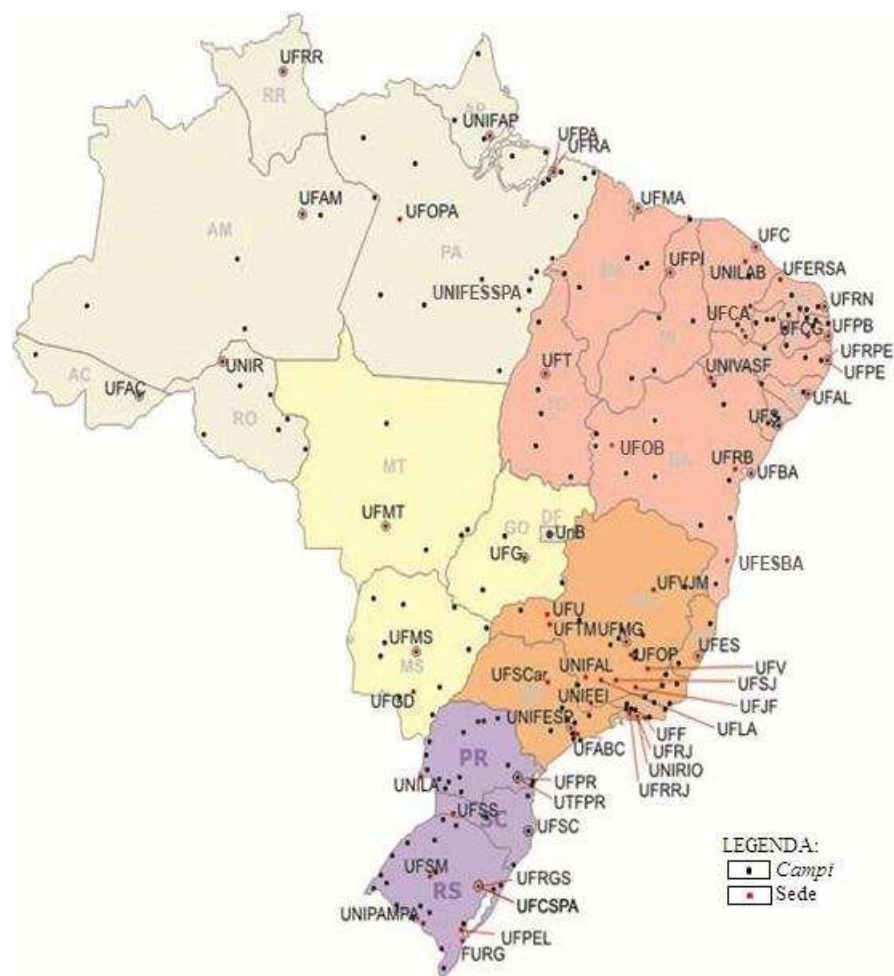


Figura 9. Localização das IFES brasileiras e seus *campi* por região
Fonte: Adaptado de Ministério da Educação (BRITO, 2014).

Pode-se perceber, pela Figura 9, que a expansão se concentrou em algumas regiões, apesar dos esforços do governo federal para a interiorização das IFES e *campi*. Brito (2014) atribui tal fato às forças políticas da esfera municipal e estadual que incentivaram a instalação das IFES e *campi* em determinadas localidades no interior a fim de formar profissionais qualificados para o mercado de trabalho sob o interesse de atrair maior volume de investimentos e integrar a economia local e regional.

Entretanto, o novo contingente demandou por serviços básicos de saúde, educação e cultura nesses municípios, que ganharam importância local ou regional mediante a hierarquia existente entre aqueles com o *status* de polo universitário. Portanto, essa interiorização repercutiu em transformações econômicas, sociais e espaciais decorrente da mobilidade populacional, de maior integração territorial e de novas sociabilidades (BRITO, 2014). Nesse contexto, destaca-se a relevância da avaliação das vantagens naturais dos municípios para abrigar cursos específicos, da qualificação exigida para a mão de obra local, da existência de

polos de pesquisas consolidados na região, ou da viabilidade de aumento no financiamento de IFES existentes.

A seguir, para comparar a evolução dos indicadores de desempenho das IFES pré e pós Reuni, dividiu-se a discussão dos resultados em três momentos: (i) análise descritiva dos indicadores de desempenho das 63 IFES brasileiras, (ii) comparativo dos indicadores de desempenho para um conjunto de 35 IFES, e (iii) comparativo dos indicadores por IFES.

5.2.1. Análise descritiva dos indicadores de desempenho das 63 IFES brasileiras

A análise descritiva dos indicadores de desempenho das 63 IFES brasileiras buscou superar a ausência de dados gerenciais padronizados; diagnosticar o desempenho da educação superior; aperfeiçoar, orientar e redirecionar as ações e programas futuros.

O resumo das estatísticas descritivas dos indicadores de desempenho das 63 IFES brasileiras, no horizonte temporal de 2002 a 2015, pode ser observado na Tabela 7.

Tabela 7. Estatística descritiva dos indicadores de desempenho

Indicadores	Média	D. Padrão	Mediana	Mínimo	Máximo
Custo Corrente com HU/Aluno Equivalente (R\$)	14.577,02	7.368,19	13.350,22	3.371,36	48.052,39
Custo Corrente sem HU/Aluno Equivalente (R\$)	13.327,47	6.883,08	12.261,61	3.273,11	49.481,47
Aluno Tempo Integral/Professor Equivalente (un.)	11,64	2,86	11,84	0,02	24,53
Aluno Tempo Integral/Funcionário com HU (un.)	6,28	2,77	5,98	0,01	39,34
Aluno Tempo Integral/Funcionário sem HU (un.)	8,43	3,37	8,26	0,00	39,34
Funcionário com HU/Professor Equiv. (un.)	2,15	1,15	1,97	0,38	11,88
Funcionário sem HU/Professor Equiv. (un.)	1,51	0,59	1,42	0,00	6,31
Grau de Participação Estudantil (%)	0,77	0,18	0,76	0,21	1,73
Grau de Envolvimento Discente Pós-Graduação (%)	0,12	0,11	0,10	0,00	0,90
Conceito Capes/MEC para a Pós-Graduação (un.)	3,81	0,57	3,75	3,00	6,43
Índice de Qualificação do Corpo Docente (un.)	3,89	0,55	3,95	2,16	5,00
Taxa de Sucesso na Graduação (%)	60,12	19,26	60,00	3,55	131,00

Fonte: Dados da pesquisa.

O indicador custo corrente/aluno equivalente reflete o custo de manutenção discente na universidade, ou seja, corresponde a toda despesa corrente que a universidade tem com cada aluno (despesa com pessoal, custos administrativos, etc.). Nesse sentido, espera-se que quanto maior o custo por aluno, melhor sejam as instalações e serviços disponibilizados para a formação acadêmica. Todavia, Freire *et al.* (2007) comprovaram que maiores gastos não implicam, necessariamente, em melhores resultados no sucesso da formação discente, pois este se relaciona a outros fatores.

Além do mais, uma taxa de sucesso na graduação (TSG) satisfatória com um baixo custo por aluno pode indicar a eficiência dos gastos nas IFES. Entretanto, não há um parâmetro de eficiência ou comparação, pois o TCU não esclareceu o resultado ideal a ser atingido pelas IFES. Contudo, o cálculo dos indicadores de desempenho serve para o acompanhamento, observação e análise da sua evolução.

Após os Acórdãos n.º 1.043/2006 e n.º 2.167/2006, o cálculo do custo corrente/aluno equivalente passou a considerar (35%) ou não (0%) as despesas correntes com o Hospital Universitário (HU). Por isso, o custo corrente com HU engloba 35% das despesas com o hospital universitário referente à parcela de gastos relacionada ao ensino. Para Barbosa, Freire e Crisóstomo (2011), esse parâmetro adotado pelo TCU de relacionar um percentual ao ensino é subjetivo, embora a maior parte dos atendimentos nos hospitais universitários se destine ao Sistema Único de Saúde (SUS). O cálculo do aluno equivalente soma todos os alunos de período integral e parcial.

É importante destacar que, no presente estudo, não se ateu à existência do hospital universitário para fins de análise e aprofundamento das discussões dos resultados pelo fato do mesmo inexistir em algumas IFES.

Assim, no Quadro 4 sintetiza-se a distribuição das IFES por indicador de desempenho no período de 2002 a 2015. Embora o ano de criação das IFES interfira nos resultados, este não foi o fator determinante da variação em sua distribuição, pois em alguns indicadores observou-se o agrupamento de universidades antigas e recém-criadas.

Quadro 4. Distribuição das IFES por indicador de desempenho

Indicadores	Média	Mínimo	Máximo
Custo Corrente com HU/Aluno	UFTM	UFGD	UFOPA
Custo Corrente sem HU/Aluno	FURG	UNIFAL	UFOB
Aluno/Professor	UFF	UNILA	UNIFAP
Aluno/Funcionário com HU	UNIRIO, UFES, UNILAB	UNILA	UFGD
Aluno/Funcionário sem HU	UNIFESP	UFTM	UFGD
Funcionário com HU/Professor	UFSC, FURG, UFRGS, UFAL, UFMA	UFGD	UFTM
Funcionário sem HU/Professor	UFOP, UFJF, UFRJ, UFPR, UFSM, UFAM, UFPE	UFTM	UNIFESP
GPE	UNIFESP, UFRRJ, UFFS, UFPel, UFRGS, UFAM, UNIR, UFPA, UNIFESSPA, UFRA, UFRB, UFCA, UFC, UFCG, UFAL, UFRPE, UFPI, UFRN, UFERSA, UFG, UFGD	UNIPAMPA	UNIFESP

conclusão.

GEPG	UFPA	UFAC	UFRA
Conceito Capes	UFOP, UNIFEI, UFJF, UFTM, UNIRIO, UTFPR, UNIR, UFRA, UNIVASF, UFCG, UFAL, UFGD	UFSJ, UNIFAL, UFVJM, UNILA, UTFPR, UFFS, UNIPAMPA, UFAC, UNIFAP, UNIR, UFRR, UFT, UFOPA, UNIFESSPA, UFRA, UFOB, UNIVASF, UFCA, UFAL	UNIRIO
IQCD	UFOP, UNIRIO, UFSM, UFC, UFG, UFMT, UFMS	UNIFAP	UFABC, UNILAB
TSG	UFVJM, UFPR, UFRGS, UNIR, UFBA, UFAL, UFPE, UFRN, UFRSA, UnB	UNIVASF	UFERSA

Fonte: Dados da pesquisa.

Como se observa, a partir da Tabela 7 e Quadro 4, o valor máximo do custo corrente com HU/aluno equivalente foi três vezes a média das IFES brasileiras e ocorreu na UFOPA (R\$ 48.052,39), em 2014, que apresentou o custo mais elevado da amostra. Em 2006, no seu primeiro ano de funcionamento, a UFGD apresentou o menor custo (R\$ 3.371,36) em razão dos 3.120 alunos matriculados na instituição.

No entanto, maior gasto por aluno não implica, necessariamente, em melhor taxa de sucesso na graduação, que está diretamente relacionada a diversos outros fatores. Dentre os quais, destacam-se: a localização geográfica ou proximidade da universidade de casa ou trabalho, a tradição e imagem da instituição, a reputação do curso e da universidade, a infraestrutura e instalações físicas e imobilizadas, a qualidade dos serviços prestados pelos funcionários, a qualificação e atualização do corpo docente, a interação da coordenação com os alunos e as metodologias de ensino aplicadas à realidade do mercado de trabalho (LIMA *et al.*, 2012). Além do abandono por mudança de curso, a falta de afinidade com a área escolhida, a interrupção do curso pela necessidade de trabalhar e a falta de motivação.

Ao desconsiderar os gastos com HU, o maior custo corrente/aluno equivalente ocorreu na UFOB (R\$ 49.481,47), em 2015, recém desmembrada da UFBA, em 2013. Já o menor custo corrente/aluno equivalente foi na UNIFAL (R\$ 3.273,11), em 2003. Nesse âmbito, a existência de mais programas de graduação e pós-graduação em determinadas IFES pode acarretar em maiores custos, principalmente, se as pesquisas desenvolvidas dependerem de uma moderna capacidade instalada com laboratórios equipados e bibliotecas atualizadas.

A relação entre o número de alunos em tempo integral e professores equivalentes considera o docente de 40 horas/semana, com ou sem dedicação exclusiva, somado a proporção convertida daqueles com outros regimes de dedicação, sendo o peso dos admitidos

para 20 horas/semana e 40 horas/semana ou dedicação exclusiva, 0,50 e 1,00, respectivamente, excluídos os afastados e de ensino médio.

Este indicador difere da meta global do Reuni de 18 alunos por professor para os cursos presenciais instituída no Decreto 6.096/2007. O cálculo da meta considera os cursos de graduação, deduzido o corpo docente da pós-graduação, e o indicador engloba todos os níveis de cursos e suas proporções da totalidade de alunos para medir a carga docente referente as aulas de graduação, pós-graduação, orientações e pesquisas.

Conscientes desta diferença entre os métodos de cálculo, alguns autores como Moura e Passos (2015) adotam a meta como parâmetro de análise. Conforme discriminado na Tabela 7, de 2002 a 2015, a média do indicador aluno tempo integral/professor equivalente foi de 11,64. A UNIFAP apresentou o valor máximo da amostra de 24,53, em 2004, enquanto o valor mínimo de 0,02 ocorreu a UNILA, em 2013. Este indicador reflete o aspecto didático-pedagógico e evidencia a existência de ociosidade ou a possibilidade de aumento de vagas.

Por outro lado, a força de trabalho administrativa, com e sem HU, se relaciona ao número de alunos pelo indicador aluno tempo integral/funcionário equivalente. Assim, mede-se a produtividade e a eficiência dos funcionários da instituição com base na média de alunos por funcionário.

O cálculo do funcionário equivalente adota o peso de 0,50 para 20 horas/semana, 0,75 para 30 horas/semana e 1,00 para 40 horas/semana, somam os professores de ensino médio e fundamental, servidores e prestadores de serviço não vinculados, direta ou indiretamente, às atividades de ensino e pesquisa, e excluem-se os afastados.

A média brasileira de aluno tempo integral/funcionário equivalente com e sem HU, é de 6,28 e 8,23, respectivamente. Em 2006, no primeiro ano de funcionamento da UFGD foram quase 40 alunos para cada funcionário, porém nos anos seguintes a proporção reduziu com a readequação e composição do quadro funcional.

Enquanto isso, a proporção de funcionário equivalente/professor equivalente, com e sem HU, dimensiona a carga administrativa sob o enfoque unitário do professor, que se relaciona diretamente à atividade fim das universidades. Embora, o objetivo de ambos seja a formação qualificada do aluno.

Em 2005, a relação de 11,88 funcionários com HU/professor na UFTM significou a existência de quase 12 técnicos para cada professor na instituição. Este foi o maior valor da amostra, cuja média no período se concentrou em 2,15 e o menor, ocorreu na UFGD (0,38),

em 2006, onde o quadro funcional estava em adequação e contratação no seu primeiro ano de funcionamento.

Ao desconsiderar os gastos com HU neste indicador, a média brasileira reduziu para 1,51 e o valor máximo chegou a 6,31 funcionários por professor na UNIFESP. Essa divergência dos indicadores com ou sem HU é comum pelo fato do hospital universitário requerer grande quantitativo de técnicos com carga horária de 30 horas semanais para o seu funcionamento, conforme Santos *et al.* (2011).

O grau de participação estudantil (GPE) mede a velocidade de integralização curricular e expressa o grau de utilização da capacidade instalada da instituição pelo aluno. Por isso, “quanto maior for o resultado desse indicador, maior é a regularidade dos alunos na sua formação” (SANTOS *et al.*, 2011, p. 13).

Entre 2002 e 2015, o valor médio do GPE brasileiro de 0,77 significou que 77% dos alunos da graduação estavam com atuação regular em seus cursos e dentro dos prazos de conclusão adequados para o bom desempenho discente. O aumento das matrículas com a expansão de vagas nas IFES pode ter causado a variação do indicador, bem como o tempo padrão necessário para a integralização do curso.

Nesse sentido, observou-se uma taxa de integralização curricular acima do esperado, com a disponibilidade de alunos para o mercado de trabalho em menor tempo, na UNIFESP (1,73) nos anos de 2002, 2004 e 2005 em razão da existência de apenas 5 cursos de graduação, com oferta total de 273 vagas anuais e dos 1.290, 1.296 e 1.319 alunos matriculados nos respectivos anos. Já o menor GPE ocorreu na UNIPAMPA (0,21), em 2012, que possuía 63 cursos de graduação, porém em 26 recém-criados ainda não havia concluintes. Com isso, tais cursos foram excluídos do cálculo, fato que pode ter distorcido os indicadores em relação à média brasileira. No entanto, a partir da conclusão das primeiras turmas este resultado tende a se amenizar e melhorar.

O grau de envolvimento com a pós-graduação (GEPG) destaca o direcionamento das atividades dos departamentos para a graduação ou pós-graduação. A existência da pós-graduação pode motivar e influenciar positivamente no desenvolvimento e na qualidade da graduação. O GEPG oscilou de 0,00 a 0,90 e este valor máximo ocorreu na UFRA, em 2004.

O conceito Capes/MEC para a pós-graduação varia de 1 a 7 e para obtê-lo a Capes avalia a publicação dos docentes e discentes, o tempo de permanência nos cursos e a estrutura física. O valor de 3,0 corresponde ao credenciamento de um programa de pós-graduação e quanto mais próximo de 7, melhor a qualidade dos cursos de pós-graduação oferecidos.

O conceito médio Capes/MEC para a pós-graduação brasileira correspondeu a 3,78. A UNIRIO apresentou a melhor avaliação (6,43) da Capes, em 2015, devido ao bom desempenho de seus cursos e envolvimento dos docentes e técnicos na qualidade dos serviços prestados.

O índice de qualificação do corpo docente (IQCD) mensura a qualidade do corpo docente e varia de 1 a 5. Com base na titulação, os professores são pontuados em 1 (se apenas graduado), 2 (especialista), 3 (mestre) e 5 (doutor). Quanto mais próximo de 5, maior o número de docentes doutores na universidade.

Entre 2002 e 2015, a média brasileira do IQCD de 3,89 superou o valor de referência (3,45) da meta mínima do Plano Nacional de Educação para 2020. Apesar de algumas IFES terem ficado abaixo, como a UNIFAP (2,16), em 2002, outras se destacaram pelo maior número de doutores em seu corpo docente, como a UFABC, cujo índice de 5,00 vigorou de 2006 a 2015.

O cálculo da taxa de conclusão dos cursos de graduação (TCG) de 90% estabelecida pelo Decreto nº. 6.096/2007 difere da taxa de sucesso de graduação (TSG) proposta pelo TCU. Embora ambas sejam calculadas anualmente, a TCG relaciona o total de diplomados nos cursos de graduação presenciais de determinado ano e o total de vagas de ingresso oferecidas pela instituição cinco anos antes. Assim, avalia-se a eficiência do preenchimento das vagas ociosas decorrentes do abandono dos cursos.

Já a TSG relaciona o total de diplomados ao de ingressantes, ajustados pelo ano de ingresso na instituição e o tempo de permanência esperado para cada curso com base na SESu/MEC. Este indicador apresenta de forma inversa o grau de evasão dos alunos, bem como reflete a organização e o desempenho das IFES.

A maior TSG ocorreu na UFERSA (131,00%), em 2006, devido à expansão de 140% no quantitativo de concluintes do curso de medicina veterinária e de 110% no curso de agronomia de modo a dobrar o número de diplomados em relação aos ingressantes. Já a menor TSG se concentrou na UNIVASF (3,55%), em 2008, quando formou a primeira turma desde o início das suas atividades, sendo um total de 28 formandos. Em 2009, foram 110 alunos diplomados na UNIVASF.

Nessa perspectiva, o presente estudo corroborou com os apontamentos de Santos *et al.* (2011, p. 16) que as universidades “são bastante heterogêneas, diversificadas em sua forma de gestão e de aplicação dos recursos, possuindo perfis e especificidades diferentes”.

Portanto, observou-se uma dispersão significativa dos indicadores de desempenho em razão da heterogeneidade e localização geográfica das IFES. Assim como as políticas de expansão ou retração executadas pelo MEC podem ter influenciado na variação positiva de alguns indicadores. Apesar do ano de fundação interferir em alguns indicadores, o mesmo não determinou a distribuição das IFES, que se agruparam independentemente de serem recém-criadas ou antigas.

5.2.2. Comparativo dos indicadores de desempenho para um conjunto de 35 IFES

Análises dos indicadores de desempenho refletem a eficiência por meio do custo corrente/aluno, aluno tempo integral/professor, aluno tempo integral/funcionário e funcionário/professor; a efetividade com o grau de participação estudantil e o grau de envolvimento com a pós-graduação; a eficácia mediante a taxa de sucesso na graduação; e a qualidade pelo índice de qualificação do corpo docente e conceito Capes.

Os indicadores buscam retratar a eficiência administrativa a partir dos gastos por aluno; da alocação eficiente de professores, técnico-administrativos e terceirizados; e da participação docente e discente na qualidade do serviço prestado.

Após a coleta dos indicadores de desempenho nos relatórios de gestão das IFES, realizou-se a análise descritiva e comparativa de sua variação por meio de testes de diferenças entre médias para as 35 IFES, que disponibilizaram os dados de 2002 a 2015. O teste permitiu verificar se, estatisticamente, a média de cada indicador de desempenho antes do Reuni (2002 a 2008) foi menor que a média pós Reuni (2009 a 2015). Com isso, identificou-se para quais indicadores a presença do Programa contribuiu positiva ou negativamente.

Quadro 5. Comparativo por indicadores de desempenho

Indicadores	Média	Desvio Padrão	Correlação de Pearson	T calculado	p-valor	Conclusão Teste
Custo Corrente com HU/Aluno (Pós)	11.335,06	5.527,23	0,872	-17,699	0,000	RH ₀
Custo Corrente com HU/Aluno (Antes)	6.055,32	8.610,94				
Custo Corrente sem HU/Aluno (Pós)	14.711,92	3.505,66	0,503	-26,538	0,000	RH ₀
Custo Corrente sem HU/Aluno (Antes)	8.414,60	3.910,75				
Aluno Tempo Integral / Professor (Pós)	12,02	2,40	0,470	4,204	1,000	NRH ₀
Aluno Tempo Integral / Professor (Antes)	12,74	2,76				
Aluno / Funcionário com HU (Pós)	4,38	3,28	0,890	-0,215	0,415	NRH ₀
Aluno / Funcionário com HU (Antes)	4,35	3,61				
Aluno / Funcionário sem HU (Pós)	8,88	2,57	0,606	1,069	0,857	NRH ₀
Aluno / Funcionário sem HU (Antes)	9,07	3,48				

conclusão.

Funcionário com HU / Professor (Pós)	1,44	1,13				
Funcionário com HU / Professor (Antes)	1,58	1,77	0,820	2,074	0,980	NRH ₀
Funcionário sem HU / Professor (Pós)	1,45	0,46				
Funcionário sem HU / Professor (Antes)	1,50	0,68	0,621	1,645	0,949	NRH ₀
GPE (Pós)	0,74	0,14				
GPE (Antes)	0,83	0,13	0,259	8,228	1,000	NRH ₀
GEPG (Pós)	0,13	0,10				
GEPG (Antes)	0,11	0,08	0,560	-4,402	0,000	RH ₀
Conceito Capes (Pós)	3,96	0,58				
Conceito Capes (Antes)	3,72	0,89	0,590	-5,146	0,000	RH ₀
IQCD (Pós)	4,15	0,40				
IQCD (Antes)	3,65	0,54	0,812	-24,701	0,000	RH ₀
TSG (Pós)	57,30	16,10				
TSG (Antes)	71,23	17,81	0,276	10,658	1,000	NRH ₀

Obs.: Hipótese alternativa: média do indicador antes Reuni < média pós Reuni; ao nível de significância de 5%.

Fonte: Dados da pesquisa.

Sob a hipótese nula (H_0) de que as médias dos indicadores foram estatisticamente iguais em ambos os períodos e sob a hipótese alternativa de que pós Reuni as médias dos indicadores foram maiores (H_a : média (antes Reuni) < média (pós Reuni)), tem-se o p-valor encontrado nos testes. Nesse sentido, para o indicador custo corrente com HU/aluno equivalente, ao nível de 5% de significância, rejeita-se H_0 , e identifica-se que, em média, o custo corrente com HU/aluno equivalente foi maior depois do Reuni, ou seja, após a execução do programa.

O aumento deste indicador após o Reuni pode ser justificado pela elevação dos gastos para a manutenção da nova e reformulada estrutura física e imobilizada. Além disso, a qualidade da formação discente se relaciona à quantidade e qualificação dos professores para a prestação de um bom serviço à sociedade.

O mesmo resultado de rejeição da hipótese nula de igualdade entre as médias antes e depois do Reuni foi encontrado para os indicadores: custo corrente sem HU/aluno equivalente, grau de envolvimento com a pós-graduação (GEPG), conceito Capes/MEC para a pós-graduação e índice de qualificação do corpo docente (IQCD), nos quais o p-valor foi menor que o nível de 5% de significância. Assim, tem-se que a média de tais indicadores antes do Reuni foi estatisticamente menor que a média pós Reuni.

O aumento do custo corrente sem HU/aluno equivalente após o Reuni pode ser explicado pelo maior volume de despesas correntes com pessoal e custeio para a consecução dos objetivos do programa e financiamento das IFES, cujas vagas, cursos e matrículas foram ampliados para expandir o acesso à educação superior. Ademais, considerando o tempo

padrão dos cursos de graduação em torno de 4 a 5 anos, o número de alunos que ingressaram entre 2007 e 2012 foi maior que os concluintes no mesmo período, podendo ocasionar a redução no cálculo do aluno equivalente e elevar o indicador custo corrente/aluno.

O GEPG avalia o comprometimento da universidade em manter seus programas e cursos de pós-graduação *stricto sensu* em relação a toda atividade de ensino. Para isso, relaciona os alunos de pós-graduação com o total de alunos da instituição. Assim, é possível avaliar o direcionamento das atividades departamentais para a graduação ou pós-graduação e o envolvimento com a pesquisa.

Em se tratando do conceito Capes/MEC, a média maior após o Reuni pode resultar da melhoria do conceito e qualidade dos cursos de pós-graduação *stricto sensu* credenciados e avaliados pela Capes. Este indicador possivelmente foi favorecido pelas ações de fortalecimento da graduação com as bolsas de assistência ao ensino concedidas no Reuni e reposição do corpo docente. Todavia, o Reuni não foi formulado para a expansão direta da pós-graduação.

O crescimento do IQCD pode ser explicado pelo ingresso de docentes com altos níveis de titulação, sobretudo doutorado, exigido nos concursos públicos realizados pelas IFES, os programas de capacitação para os professores instituídos pela Capes e CNPq, ou pela redução de aposentadorias e exonerações de professores titulares após o Reuni.

Por outro lado, os testes de diferenças entre médias apontaram para a não rejeição da hipótese de igualdade entre as médias antes e pós Reuni para os indicadores: aluno tempo integral/professor, aluno tempo integral/funcionário equivalente com HU, aluno tempo integral/funcionário equivalente sem HU, funcionário equivalente com HU/professor equivalente, funcionário equivalente sem HU/professor equivalente, grau de participação estudantil (GPE) e taxa de sucesso na graduação (TSG).

Nesse sentido, a justificativa da média ter sido a mesma antes e pós Reuni para os indicadores relacionados a funcionários deveu-se ao aumento do número de terceirizados. Afinal, a expansão das IFES com a criação de cursos e vagas aumentou os alunos e a necessidade de ampliar a infraestrutura física, imobilizada e de pessoal, bem como exigiu adaptações na gestão de recursos humanos.

Diante à insuficiência de pessoal para a realização das atividades-meio, agravada pela extinção de alguns cargos, as IFES tiveram que contratar mão de obra terceirizada. Silva e Previtali (2012) corroboram que a substituição da força de trabalho concursada pelos

servidores terceirizados ocorreu na medida em que o crescimento do número de técnicos não acompanhou a proporção do crescimento das vagas criadas pelo Reuni a partir de 2007.

As médias iguais do indicador aluno tempo integral/professor equivalente após o programa decorreram do crescimento, relativamente proporcional, de alunos e de docentes efetivos, substitutos e temporários na instituição, além da taxa de evasão discente.

A variação do indicador aluno tempo integral/funcionário equivalente, com e sem HU, relaciona-se ao crescimento das matrículas e da mão de obra terceirizada para a manutenção dos *campi* e sedes das IFES. No entanto, a contratação de servidores efetivos e alocação de mão de obra terceirizada pode ser insuficiente para atender a expansão das IFES perante ao crescente número de aposentadorias, principalmente, de cargos extintos.

Os resultados mostraram que, proporcionalmente ao número de alunos, as atividades foram realizadas com mais ou menos funcionários, pois a eficiência no desempenho se relaciona a otimização dos recursos humanos e financeiros das universidades. A relação funcionário/professor equivalente, com e sem HU, influencia-se pela quantidade de alunos, mas não é linear.

Com o advento do banco de professor equivalente, em 2007, o número de docentes tendeu à estabilidade, assim como a carreira de técnico-administrativa com o estabelecimento do QRSTA, em 2010. Além disso, não houve a reposição total dos técnico-administrativos de cargos extintos das categorias A e B, apesar da crescente contratação de funcionários terceirizados. Esta contratação não acompanhou o número de aposentadorias e foi agravada pelo atraso na implantação do QRSTA.

A média do GPE estatisticamente igual antes e pós Reuni mostrou que o programa não interferiu no indicador, uma vez que as condições permaneceram independente de sua implementação. Entretanto, as construções e as reformas realizadas nas IFES podem refletir no grau de integralização curricular em razão da formação discente depender de maior disponibilidade de recursos.

A TSG evidencia a realização do curso em tempo regular, porém as médias estatisticamente iguais antes e pós Reuni pode sinalizar que as ações adotadas para reduzir as reprovações e evasões não resultaram nos efeitos esperados em curto prazo. Com isso, o volume de ingressantes foi superior ao de egressos e o baixo número de formandos permaneceu após o programa.

Portanto, constatou-se que a execução do Reuni repercutiu positivamente no aumento da média dos indicadores de qualidade (conceito Capes e IQCD) e de efetividade da pós-

graduação (GEPG). Já os indicadores de eficiência, que incluem o custo corrente com e sem HU/aluno, aumentaram após o Reuni com a elevação das despesas correntes para a manutenção e funcionamento das IFES. Quanto aos demais indicadores, não se observou a influência estatística do Reuni no período analisado.

5.2.3. Comparativo dos indicadores de desempenho por IFES

Com a finalidade de identificar em quais IFES a presença do Programa contribuiu positiva ou negativamente, realizou-se o teste de diferenças entre médias para cada uma das 35 universidades que disponibilizaram seus indicadores de desempenho no período de 2002 a 2015. Nesse sentido, considerando-se 95% de confiança e com base nos p-valores descritos no Apêndice A, as IFES foram distribuídas por resultado no Quadro 6.

Quadro 6. Distribuição das IFES de acordo com o Teste t de diferenças entre médias

Indicadores	Média do indicador igual antes e pós Reuni (Não Rejeita H ₀)	Média do indicador menor antes do Reuni (Rejeita H ₀)
Custo Corrente com HU / Aluno	UFTM	UFOP; UFJF; UFMG; UFU; UFVJM; UNIRIO; UFF; UFRRJ; UFES; UFPR; UFSC; UFCSPA; UFSM; UFRGS; UFAM; UFPA; UFBA; UFC; UFAL; UFPE; UFS; UnB; UFMS
Custo Corrente sem HU / Aluno	UFTM; UFAL	UFOP; UFSJ; UFV; UNIFAL; UNIFEI; UFJF; UFLA; UFMG; UFU; UFVJM; UFSCar; UNIRIO; UFF; UFRRJ; UFES; UFPR; UTFPR; UFS; UFCSPA; UFSM; UFRGS; UNIFAP; UFAM; UNIR; UFPA; UFC; UFPE; UFRPE; UFS; UFERSA; UnB; UFMS
Aluno / Professor	UFOP; UFSJ; UFV; UNIFAL; UNIFEI; UFJF; UFLA; UFU; UFTM; UFVJM; UFSCar; UFF; UFRRJ; UFES; UFPR; UTFPR; UFC; UFSM; UNIFAP; UFAM; UNIR; UFPA; UFC; UFAL; UFRPE; UFS; UFERSA; UnB; UFMS	UFMG; UNIRIO; UFCSPA; UFRGS; UFBA; UFPE
Aluno / Funcionário com HU	UFOP; UFJF; UFMG; UFVJM; UFRRJ; UFPR; UFSC; UFCSPA; UFSM; UFRGS; UFAM; UFAL; UFS; UnB; UFMS	UFU; UFTM; UNIRIO; UFF; UFES; UFPA; UFBA; UFC; UFPE
Aluno / Funcionário sem HU	UFOP; UFSJ; UNIFAL; UNIFEI; UFJF; UFLA; UFMG; UFU; UFVJM; UFSCar; UFRRJ; UFES; UFPR; UTFPR; UFS; UFCSPA; UFSM; UFRGS; UNIFAP; UFAM; UNIR; UFPA; UFAL; UFS; UnB; UFMS	UFV; UFTM; UNIRIO; UFF; UFBA; UFC; UFPE; UFRPE; UFERSA
Funcionário com HU / Professor	UFOP; UFJF; UFU; UFTM; UNIRIO; UFF; UFRRJ; UFES; UFPR; UTFPR; UFSC; UFSM; UFAM; UFPA; UFBA; UFC; UFPE; UFS; UnB; UFMS	UFMG; UFVJM; UFF; UFCSPA; UFRGS; UFBA; UFAL

(continua)

conclusão.

Funcionário sem HU / Professor	UFOP; UFSJ; UFV; UNIFAL; UNIFEI; UFJF; UFLA; UFMG; UFTM; UFVJM; UFSCar; UFF; UFRRJ; UFES; UFPR; UTFPR; UFSC; UFCSPA; UFSM; UFRGS; UNIFAP; UFAM; UNIR; UFPA; UFBA; UFC; UFAL; UFPE; UFRPE; UFS; UFRSA; UnB; UFMS	UFU; UFTM; UFVJM; UFES; UFCSPA; UFRGS; UFPA; UFAL
GEPG	UFV; UNIFAL; UNIFEI; UFLA; UFU; UFTM; UFSCar; UFRRJ; UFSC; UFRSA; UnB	UFOP; UFSJ; UFJF; UFLA; UFMG; UFTM; UFVJM; UNIRIO; UFF; UFES; UFPR; UTFPR; UFCSPA; UFSM; UFRGS; UNIFAP; UFAM; UNIR; UFPA; UFBA; UFC; UFAL; UFPE; UFRPE; UFS; UFMS
Conceito Capes	UFSJ; UFV; UNIFAL; UNIFEI; UFJF; UFSCar; UNIRIO; UFF; UFRRJ; UFES; UFPR; UTFPR; UFCSPA; UFPA; UFBA; UFPE; UFS; UFRSA	UFOP; UFLA; UFMG; UFU; UFTM; UFVJM; UFSC; UFSM; UFRGS; UNIFAP; UFAM; UNIR; UFBA; UFC; UFAL; UFRPE; UnB; UFMS
IQCD	UNIFEI; UFRSA	UFOP; UFSJ; UFV; UNIFAL; UFJF; UFLA; UFMG; UFU; UFTM; UFVJM; UFSCar; UNIRIO; UFF; UFRRJ; UFES; UFPR; UTFPR; UFSC; UFCSPA; UFSM; UFRGS; UNIFAP; UFAM; UNIR; UFPA; UFBA; UFC; UFAL; UFPE; UFRPE; UFS; UnB; UFMS
TSG	UFOP; UFSJ; UFV; UNIFAL; UNIFEI; UFJF; UFLA; UFMG; UFU; UFTM; UFVJM; UFSCar; UNIRIO; UFF; UFRRJ; UFES; UFPR; UTFPR; UFSC; UFCSPA; UFSM; UFRGS; UNIFAP; UFAM; UNIR; UFPA; UFBA; UFC; UFAL; UFPE; UFRPE; UFS; UFRSA; UnB; UFMS	

Fonte: Dados da pesquisa.

De acordo com o Quadro 6, sob a hipótese nula (H_0) de que as médias dos indicadores foram estatisticamente iguais em ambos os períodos e sob a hipótese alternativa (H_a) de que pós Reuni as médias dos indicadores foram maiores, tem-se a distribuição das universidades com base nos resultados do teste de diferença entre médias.

Nesse sentido, a média do indicador custo corrente com HU/aluno equivalente, ao nível de 5% de significância, na UFTM foi estatisticamente igual após o Reuni. Entre 2008 e 2012, o crescimento do custo corrente por aluno deveu-se ao aumento das despesas com pessoal e custeio na consecução dos objetivos do Reuni relacionados a ampliação de vagas e dos cursos de graduação.

Tratando-se deste indicador, porém sem HU, observa-se um cenário inalterado antes e pós Reuni na UFTM e UFAL. Nas demais universidades, em média, identificou-se um custo corrente sem HU/aluno equivalente maior após o Reuni.

Este resultado se estende ao indicador aluno tempo integral/professor equivalente na UFMG, UNIRIO, UFCSPA, UFRGS, UNIFAP, UFBA e UFPE. Enquanto nas outras 29 IFES, a média permaneceu estatisticamente igual no período analisado. Em se tratando da ampliação do número de alunos, a contratação e a reposição do quadro docente de efetivos, substitutos e temporários influenciou na proporção de alunos atendidos por professor.

O indicador aluno tempo integral/funcionário equivalente com HU foi, em média, maior após o Reuni na UFU, UFTM, UNIRIO, UFF, UFES, UFPA, UFBA, UFC e UFPE com 5% de significância. No entanto, se desconsiderar os gastos com HU, as IFES com a média superior após o programa foram: UFV, UFTM, UNIRIO, UFF, UFBA, UFC, UFPE, UFRPE e UFERSA. Logo, não houve variação significativa nas médias das demais IFES.

Acredita-se que o indicador funcionário com HU/professor na UFMG, UFVJM, UFF, UFCSPA, UFRGS, UFBA e UFAL, tenha sido influenciado pelo Reuni devido à média maior após a sua finalização, ao nível de 95% de confiança. Caso desconsidere os gastos com HU, na UFU, UFTM, UFVJM, UFES, UFCSPA, UFRGS, UFPA e UFAL a média foi superior após o Reuni.

O número de matrículas interfere na distribuição de funcionários. As novas contratações, os docentes e técnicos em estabilidade, a alocação de mão de obra terceirizada e as aposentadorias afetam o indicador funcionário por professor equivalente. A ampliação do quadro docente e técnico deveria acompanhar a expansão do acesso de modo a não atrasar a prestação de serviços ou afetar as condições de oferta dos cursos.

A média do grau de participação estudantil (GPE) foi maior após o Reuni apenas na UNIRIO. Logo, nas outras 34 universidades (UFOP, UFSJ, UFV, UNIFAL, UNIFEI, UFJF, UFLA, UFMG, UFTM, UFVJM, UFSCar, UFF, UFRRJ, UFES, UFPR, UTFPR, UFSC, UFCSPA, UFSM, UFRGS, UNIFAP, UFAM, UNIR, UFPA, UFBA, UFC, UFAL, UFPE, UFRPE, UFS, UFERSA, UnB e UFMS) a média permaneceu inalterada. Para preservar a regularidade nos cursos, as universidades devem promover o preenchimento da capacidade ociosa e envolver os alunos em atividades extracurriculares.

O grau de envolvimento discente com pós-graduação (GEPG) foi maior após o Reuni em 26 IFES, enquanto na UFV, UNIFAL, UNIFEI, UFLA, UFU, UFTM, UFSCar, UFRRJ, UFSC, UFERSA e UnB as médias antes e após o programa permaneceram estatisticamente iguais. A medida relativa dos indicadores por unidade de aluno minimiza algumas diferenças entre os portes das IFES e a participação em programas de pós-graduação pode impactar positivamente no resultado à medida que se investe em bibliotecas, laboratórios e pesquisas.

O GEPG avalia a preparação dos alunos para atuarem na sociedade mediante os gastos das universidades na oferta da pós-graduação forte com laboratórios equipados, bibliotecas, grupos e projetos de pesquisa ativos, bolsas e intercâmbio de conhecimento com a graduação.

A comparação da média do conceito Capes para a pós-graduação antes e pós Reuni resultou em não rejeitar H_0 e assumir a diferença entre as médias igual a zero em 18 IFES (UFSJ, UFV, UNIFAL, UNIFEI, UFJF, UFSCar, UNIRIO, UFF, UFRRJ, UFES, UFPR, UTFPR, UFCSPA, UFPA, UFBA, UFPE, UFS e UFERSA).

A evolução do conceito Capes também interfere nos gastos públicos, pois o curso de pós-graduação bem qualificado sinaliza que a instituição oferece melhores laboratórios, concede bolsas aos alunos e disponibiliza materiais para o desenvolvimento de pesquisas.

A média do índice de qualificação do corpo docente manteve-se estatisticamente igual antes e após o Reuni na UNIFEI e UFERSA. Nas outras 33 universidades, a média maior após o programa demonstra a busca pela qualidade na formação discente com a qualificação dos professores envolvidos no ensino e a prestação de serviços dos funcionários.

A elevação do IQCD mostrou a preocupação em investir no corpo docente das universidades mediante a concessão de bolsas, promoção de programas de capacitação e contratação de substitutos enquanto o efetivo se qualificava para progressão na carreira.

O teste de diferença entre médias da taxa de sucesso na graduação (TSG) resultou na rejeição de H_0 em todas as IFES, ou seja, a média do indicador foi estatisticamente igual em ambos os períodos. Este resultado corroborou com Araújo (2011), que constatou o nível de diplomação abaixo da meta pactuada na Universidade Federal do Pará, entre 2008 e 2010.

O crescimento negativo da TSG no período estudado demonstrou o número de ingressantes superior ao de egressos. Destarte, independente do Reuni, ainda há poucos formandos nas universidades. Ademais, os critérios para reduzir as reprovações e as evasões deverão ser repensados, pois as ações implementadas para atender a dimensão do Reuni de reestruturação curricular a fim de introduzir currículos flexíveis, evitar a profissionalização precoce e articular a graduação com a pós-graduação não resultaram nos efeitos esperados da conclusão dos alunos em tempo padrão nas IFES.

Assim, sob a hipótese alternativa de que a média dos indicadores foi menor antes do Reuni, os resultados foram agrupados por região para facilitar a análise e comparação das 35 IFES no Quadro 7.

Quadro 7. Distribuição das IFES por região

Indicadores	Média do indicador menor antes do Reuni				
	Sudeste	Sul	Norte	Nordeste	Centro Oeste
Custo Corrente com HU / Aluno	UFOP; UFJF; UFMG; UFU; UFVJM; UNIRIO; UFF; UFRRJ; UFES	UFPR; UFSC; UFCSPA; UFSM; UFRGS	UFAM; UFPA	UFBA; UFC; UFAL; UFPE; UFS	UnB; UFMS
Custo Corrente sem HU / Aluno	UFOP; UFSJ; UFV; UNIFAL; UNIFEI; UFJF; UFLA; UFMG; UFU; UFVJM; UFSCar; UNIRIO; UFF; UFRRJ; UFES	UFPR; UTFPR; UFSC; UFCSPA; UFSM; UFRGS	UNIFAP; UFAM; UNIR; UFPA	UFBA; UFC; UFPE; UFRPE; UFS; UFERSA	UnB; UFMS
Aluno / Professor	UFMG; UNIRIO	UFCSPA; UFRGS	-	UFBA; UFPE	-
Aluno / Funcionário com HU	UFU; UFTM; UNIRIO; UFF; UFES	-	UFPA	UFBA; UFC; UFPE	-
Aluno / Funcionário sem HU	UFV; UFTM; UNIRIO; UFF	-	-	UFBA; UFC; UFPE; UFRPE; UFERSA	-
Funcionário com HU / Professor	UFMG; UFVJM; UFF	UFCSPA; UFRGS	-	UFBA; UFAL	-
Funcionário sem HU / Professor	UFU; UFTM; UFVJM; UFES	UFCSPA; UFRGS	UFPA	UFAL	-
GPE	UNIRIO	-	-	-	-
GEPG	UFOP; UFSJ; UFJF; UFLA; UFMG; UFTM; UFVJM; UNIRIO; UFF; UFES	UFPR; UTFPR; UFCSPA; UFSM; UFRGS	UNIFAP; UFAM; UNIR; UFPA	UFBA; UFC; UFAL; UFPE; UFRPE; UFS	UFMS
Conceito Capes	UFOP; UFLA; UFMG; UFU; UFTM; UFVJM	UFSC; UFSM; UFRGS	UNIFAP; UFAM; UNIR	UFBA; UFC; UFAL; UFRPE	UnB; UFMS
IQCD	UFOP; UFSJ; UFV; UNIFAL; UFJF; UFLA; UFMG; UFU; UFTM; UFVJM; UFSCar; UNIRIO; UFF; UFRRJ; UFES	UTFPR; UFSC; UFCSPA; UFSM; UFRGS	UNIFAP; UFAM; UNIR; UFPA	UFBA; UFC; UFAL; UFPE; UFRPE; UFS	UnB; UFMS
TSG	-	-	-	-	-

Fonte: Dados da pesquisa.

De acordo com as informações apresentadas no Quadro 7, a execução do Reuni não influenciou estatisticamente as médias dos indicadores: aluno/professor equivalente e funcionário/professor com HU nas regiões Norte e Centro Oeste; aluno/funcionário com HU no Sul e Centro Oeste; aluno/funcionário sem HU no Sul, Norte e Centro Oeste; funcionário/professor no Centro Oeste; e TSG em todas as 5 regiões brasileiras. A média do GPE foi maior após o Reuni somente na UNIRIO localizada na região Sudeste.

O Sudeste se destaca pela maior concentração populacional, do número de matrículas e de instituições de ensino superior do Brasil. O Nordeste, apesar do número de habitantes superior ao Sul, a grande extensão territorial e a desigualdade econômica de algumas cidades podem interferir no desempenho de suas IFES. Já o Sul possui a extensão territorial menor com cidades economicamente desenvolvidas. Enquanto o Norte e Centro-Oeste, apesar de extensos, são pouco povoados.

Vale ressaltar que a variação dos resultados nas regiões Sudeste e Nordeste foi similar, pois ambas concentraram o maior número de IFES da amostra selecionada. No Centro-Oeste houve homogeneidade nos resultados pelo fato de conter apenas 2 IFES na amostra.

A pesquisa corroborou com Bittencourt e Ferreira (2014, p. 6) ao considerar o Reuni foi uma política pública de grandes proporções, que envolveu diferentes instituições de ensino superior marcadas por características e particularidades regionais.

Nesse contexto, o cálculo da taxa de crescimento médio anual permitiu analisar o desempenho dos indicadores e conhecer a situação das 35 IFES. Para isso, criou-se um histórico de crescimento da média anual, de 2002 a 2015, que subsidiou a avaliação da política pública educacional implementada. No Apêndice B apresentaram-se as taxas de crescimento anual dos indicadores de desempenho de cada universidade. Na Tabela 8 sintetizou-se a taxa média de crescimento anual por região.

Tabela 8. Taxa média de crescimento anual de 2002 a 2015 por região (%)

Regiões	CC com HU/A ³	CC sem HU/A ⁴	Aluno/ Professor	A/F com HU ⁵	A/F sem HU ⁶	Func. com HU/P ⁷	Func. sem HU/P ⁸	GPE	GEPG	Capes	IQCD	TSG
Sudeste	8,82	8,43	0,01	1,01	0,36	-0,63	-0,45	-1,72	4,75	4,98	22,04	-4,28
Sul	10,16	9,94	0,13	-1,30	-0,76	1,29	0,59	-1,45	2,22	0,73	2,32	-0,72
Norte	8,56	9,19	-2,44	1,71	-2,25	-2,10	-0,22	-0,28	9,13	4,69	2,45	-3,00
Nordeste	7,33	7,65	4,69	1,25	1,75	-0,23	-1,22	-1,26	6,08	0,30	2,16	-3,17
Centro Oeste	8,74	8,25	-1,60	-1,85	-2,40	0,19	0,79	-0,33	5,47	0,68	2,03	-3,30

Fonte: Dados da pesquisa.

Com base na Tabela 8, entre 2002 e 2015, os indicadores custo corrente com HU/aluno (CC com HU/A), custo corrente sem HU/aluno (CC sem HU/A), GEPG e IQCD apresentaram as taxas de crescimento anuais positivas, ou seja, aumentaram em todas as

³ CC com HU/A = Custo corrente com hospital universitário por aluno equivalente.

⁴ CC sem HU/A = Custo corrente sem hospital universitário por aluno equivalente

⁵ A/F com HU = Aluno tempo integral por funcionário equivalente com hospital universitário.

⁶ A/F sem HU = Aluno tempo integral por funcionário equivalente sem hospital universitário.

⁷ Func. com HU/P = Funcionário equivalente com hospital universitário por professor equivalente.

⁸ Func. sem HU/P = Funcionário equivalente sem hospital universitário por professor equivalente.

regiões brasileiras após o Reuni em detrimento dos investimentos para a melhoria da infraestrutura existente, reposição do quadro de pessoal, exigência de titulação nos concursos públicos, expansão de vagas e maior integração entre graduação e pós-graduação. Enquanto o GPE e a TSG decresceram no mesmo período, possivelmente ocasionado pelo aumento das retenções e evasões no ensino superior.

O maior CC com HU/A ocorreu no Sul (10,16%) e Sudeste (8,82%), cujas IFES apresentaram a maior expansão na oferta de cursos e de matrículas. Por outro lado, o menor CC com HU/A no Nordeste (7,33% ao ano) pode sinalizar uma melhor eficiência na gestão dos recursos em suas IFES.

Deste modo, cabe ao governo federal, MEC e IFES, a realização do planejamento das formas de manutenção e financiamento das atividades de ensino, pesquisa e extensão. Afinal, a ampliação do acesso à educação superior implica na elevação das despesas relativas ao quantitativo e qualificação do corpo docente e técnico, aos tipos de cursos oferecidos, à demanda por equipamentos específicos, às vagas ofertadas, ao tamanho das turmas, às taxas de evasão e retenção.

A maior taxa de crescimento anual do CC sem HU/A ocorreu no conjunto das IFES localizadas no Sul (9,94%) e Norte (9,19%). O Norte e o Centro Oeste apresentaram um decréscimo anual de 1,85% e 2,44%, respectivamente, na relação aluno tempo integral/professor (A/P). No Nordeste, este indicador cresceu 4,69% ao ano com a expansão das vagas, matrículas, *campi* e criação de novas IFES.

De 2002 a 2015, o indicador aluno tempo integral/funcionário com HU (A/F com HU) aumentou 1,71% ao ano no Norte e decresceu no Sul (-1,30%) e Centro Oeste (-1,85%). Ao desconsiderar os gastos com HU, observou-se a elevação de 1,29% na taxa de crescimento anual do indicador aluno tempo integral/funcionário sem HU (A/FsHU) no Sul e o decréscimo de 2,25% no Norte e 2,40% no Centro Oeste.

No Sul, a relação “funcionário com HU/professor (FcHU/P)” cresceu 1,29% e no Norte reduziu 2,10% ao ano. A taxa de crescimento anual do funcionário sem HU/professor (FsHU/P) foi de 0,79% no Centro Oeste e de -1,22% no Nordeste.

Acredita-se que o declínio no GPE em todas as regiões, sendo o menor no Sudeste (1,72%), resultou da desproporção entre o número de ingressantes e diplomados no ano letivo com base no padrão de duração dos cursos, ou do insucesso das ações de combate à evasão.

Destarte, para reduzir o índice de evasão e retenção, as IFES adotam os programas de tutorias, monitorias, assistência estudantil, integração da pós-graduação à graduação; ofertam

disciplinas em férias escolares; avaliam as disciplinas, realizam o apoio docente no processo didático-pedagógico; criam programas de recuperação acadêmica para os alunos com baixo rendimento ou na iminência de desligamento da instituição.

Quanto ao GEPG e ao conceito Capes para pós-graduação (Capes), percebeu-se crescimento anual considerável no Norte (9,13%) e Nordeste (6,08%), e no Sudeste (4,98%) e Norte (4,68%), respectivamente. Enquanto a maior taxa de crescimento anual do IQCD ocorreu no Sudeste (22,04%) e o menor, no Centro Oeste (2,03%). Por fim, a menor taxa de crescimento anual observada na TSG ocorreu no Sudeste (-4,28%), que concentrou a maioria das instituições analisadas e dos ingressantes.

Nesse contexto, as taxas de crescimento anual dos indicadores de desempenho das IFES sob os efeitos do Reuni são resumidas na Tabela 9.

Tabela 9. Taxa média de crescimento anual - antes e pós Reuni (%)

Indicadores	Sudeste	Sul	Norte	Nordeste	Centro Oeste
Custo Corrente com HU/Aluno (Antes)	9,71	9,83	9,26	8,78	11,18
Custo Corrente com HU/Aluno (Pós)	9,59	7,92	4,91	7,25	2,88
Custo Corrente sem HU/Aluno (Antes)	10,67	9,11	10,94	11,11	10,58
Custo Corrente sem HU/Aluno (Pós)	7,83	8,20	8,07	7,75	3,20
Aluno Tempo Integral / Professor (Antes)	0,73	0,40	-0,93	-0,29	1,84
Aluno Tempo Integral / Professor (Pós)	1,12	0,20	-0,95	1,92	0,74
Aluno / Funcionário com HU (Antes)	0,35	-1,00	4,04	2,27	-1,06
Aluno / Funcionário com HU (Pós)	-0,15	-2,78	1,77	0,70	2,77
Aluno / Funcionário sem HU (Antes)	1,41	1,39	-0,47	5,27	1,91
Aluno / Funcionário sem HU (Pós)	0,24	-2,84	-4,03	-0,78	-1,55
Funcionário com HU / Professor (Antes)	1,90	0,02	-4,40	-1,32	2,95
Funcionário com HU / Professor (Pós)	-0,25	3,15	-0,27	1,90	-1,95
Funcionário sem HU / Professor (Antes)	-0,59	-2,21	-0,56	-3,90	-0,04
Funcionário sem HU / Professor (Pós)	0,83	2,98	3,08	2,76	2,35
GPE (Antes)	0,25	-1,27	1,14	-1,05	3,19
GPE (Pós)	-2,57	-1,26	1,83	0,64	-2,60
GEPG (Antes)	7,37	2,27	13,06	9,35	10,95
GEPG (Pós)	3,61	4,39	7,40	0,04	3,79
Conceito Capes (Antes)	-0,48	1,55	0,75	0,37	0,76
Conceito Capes (Pós)	1,05	0,02	1,04	-0,14	-1,83
IQCD (Antes)	1,99	2,78	2,64	2,83	2,49
IQCD (Pós)	1,24	1,79	2,32	3,71	0,74
TSG (Antes)	-0,81	2,71	-2,05	1,42	1,24
TSG (Pós)	-7,09	-4,74	-2,05	-6,63	-7,70

Fonte: Dados da pesquisa.

Conforme ilustrado na Tabela 9, a taxa média de crescimento anual dos indicadores custo corrente com HU/aluno, custo corrente sem HU/aluno, aluno/funcionário sem HU e TSG declinaram após o Reuni. Acredita-se que esta redução resulte da reconfiguração da

gestão universitária em prol da otimização do corpo técnico, da discricionariedade na alocação de recursos pelo gestor e do aumento de alunos na educação superior brasileira.

Todavia, a expansão do número de alunos não acompanhou a evolução dos gastos totais, pois estes reduziram se analisados de forma *per capita*. Embora, um menor custo por aluno possa traduzir-se em eficiência nos gastos públicos.

A taxa média de crescimento anual da relação aluno tempo integral/professor equivalente aumentou após o Reuni no Sudeste e Nordeste. Ao contrário das outras regiões, o Centro-Oeste apresentou o maior crescimento médio ao ano do indicador aluno/funcionário com HU. Espera-se a proporcionalidade do número de docentes e alunos incentive a sua produtividade mediante a atenção e o apoio ofertados. Enquanto isso, um maior número de funcionários relativamente ao de alunos pode refletir na produtividade da IFES.

O indicador funcionário com HU/professor, em média, decresceu anualmente após o Reuni no Sudeste e Centro-Oeste com a concentração de maior número de docentes. Enquanto no Sul, a maior taxa de crescimento médio anual decorreu das ações realizadas para a reposição do corpo técnico-administrativo. Caso desconsidere os gastos com HU, a taxa média de crescimento anual foi positiva em todas as regiões brasileiras após o programa. Deste modo, o tamanho do corpo de apoio e atendimento indireto (funcionários) e direto (professores) ao aluno pode influenciar em sua formação.

A taxa média de crescimento anual do GPE após o Reuni aumentou no Norte e Nordeste. Portanto, nessas regiões observou-se o melhor aproveitamento e utilização da capacidade instalada pelos alunos. Além disso, a existência de cursos em tempo integral pode denotar em melhor formação e desempenho discente futuro.

A taxa média de crescimento anual do GEPG após o Reuni aumentou no Sul, onde percebeu-se o maior envolvimento discente em atividades de pesquisa e pós-graduação. O desempenho acadêmico pode ser favorecido com o acesso aos novos laboratórios, bibliotecas, grupos e projetos de pesquisa, bolsas, entre outros.

Enquanto isso, nas regiões Sudeste e Norte ocorreram as maiores taxas de crescimento anuais do conceito Capes após o programa. A qualidade da pós-graduação pode influenciar o desempenho discente e o ensino na graduação. No Nordeste, o IQCD apresentou a maior taxa de crescimento anual sinalizando o incentivo à qualificação docente a fim de melhorar a preparação e a capacidade de envolvimento nas atividades de ensino, pesquisa e extensão.

Apesar do volume de ingressantes com a expansão promovida pelo Reuni, a TSG apresentou o crescimento médio anual negativo, ou seja, necessita-se readequar as políticas de

redução das reprovações e evasões. A análise do número de concluintes em tempo de duração prevista no curso permite avaliar a qualidade e o investimento das IFES em assistência estudantil, bolsas, moradia, restaurantes, dentre outros.

Por fim, esta avaliação *ex post* ou somativa do Reuni aponta a efetividade do programa no alcance dos objetivos formulados e dos resultados esperados para a maioria das IFES.

O custo corrente/aluno equivalente refletiu o tamanho da universidade com os repasses orçamentários e financeiros relativamente proporcionais ao número de matrículas. A meta de elevar o número de alunos por professor visou otimizar o corpo docente, que está diretamente relacionado ao desempenho discente. As médias dos indicadores aluno/funcionário e funcionário/professor foram estatisticamente iguais antes e pós Reuni com uma baixa dispersão dos dados devido ao aumento da alocação da mão de obra terceirizada de forma a garantir a manutenção das atividades das IFES.

O GPE evidenciou o aumento da evasão e retenção de alunos ao analisar a integralização curricular. O ingresso nas IFES ocorre pela realização do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), cuja nota alcançada funciona como critério de classificação e concorrência por vagas disponibilizadas no Sistema de Seleção Unificada (Sisu). Essa nova configuração de seleção, desde 2010, tem ocasionado a evasão e retenção de alunos por diversos motivos como a desmotivação, inadaptação, custo de permanência ou incerteza na escolha do curso.

O Reuni propiciou o avanço na pós-graduação ao disponibilizar bolsas de assistência ao ensino para o fortalecimento dos cursos de graduação. Assim como as ações governamentais de incentivo à qualificação e à progressão na carreira do funcionalismo público, abertura de concursos públicos para a reposição do corpo docente, aliada às exigências do mercado de trabalho por mão de obra qualificada promoveram o efetivo crescimento do GEPG.

Em se tratando do conceito Capes, observaram-se os reflexos positivos do fortalecimento da pós-graduação, cujos cursos obtiveram maiores notas após o Reuni. Ressalta-se que não houve um projeto específico para a expansão da pós-graduação, apesar do expressivo aumento em relação ao número de programas, cursos e matrículas.

O IQCD revelou o ingresso de docentes com maiores titulações no ensino superior a fim de contribuir para o desenvolvimento do ensino, pesquisa e extensão. Em relação à TSG, esperava-se uma maior taxa após o programa, apesar das ações implementadas dependerem de tempo para resultar nos efeitos esperados. No entanto, o produto final da universidade, que é o

aluno formado no tempo padrão de seu curso, não se concretizou em razão do abandono, retenção e evasão.

Nesse contexto, as avaliações realizadas após o curso da política pública ou programa permitiu identificar os efeitos produzidos, comparar o executado com o planejado, analisar as alterações nas variáveis envolvidas e as consequências geradas na população alvo. No caso do Reuni, vigente de 2007 a 2012, a avaliação tornou-se pertinente para julgar o possível uso futuro da experiência, ou seja, se o mesmo tipo de programa deve ser implementado novamente ou não. Afinal, houve a expansão, mas não melhorou os índices que avaliam a qualidade e a eficiência.

Deste modo, observou-se ausência da previsão em seu planejamento inicial da sustentabilidade das IFES após a finalização do Reuni. Por conta disso, foi necessário o pleito dos reitores junto ao MEC para o repasse de recursos complementares para a manutenção das atividades, conforme consta na Proposta Orçamentária para 2013 do Ofício nº 065/2013/DIFES/SESu/MEC e no Plano de Desenvolvimento da Universidade previsto na Agenda de Desenvolvimento para as Universidades Federais (BRASIL, 2013). Além disso, o crescimento do número de alunos e servidores desproporcional pode incorrer em efeitos não esperados ou negativos em longo prazo.

5.3. A sustentabilidade orçamentária e financeira após o Programa

A política econômica adotada pelo governo pode assumir o carácter expansionista a fim de expandir a economia, beneficiar todos os setores econômicos e aumentar o Produto Interno Bruto (PIB); ou restritiva, promovendo a contenção e os ajustes econômicos. Por isso, o governo adota mecanismos políticos de controle do consumo, de manutenção da estabilidade econômica, do emprego e da renda.

A diminuição do volume de renda em circulação no mercado ocasionada pela política fiscal restritiva reflete negativamente na atividade econômica, no fluxo de produção e emprego. Na economia brasileira, a dinâmica da atividade econômica depende da atuação do governo para garantir o desempenho, impulsionar o investimento ou estimular o consumo.

A sustentabilidade orçamentária e financeira, no contexto da riqueza do país, envolve a comparação da taxa de crescimento anual do orçamento com o PIB, que soma todos os bens e serviços produzidos para mensurar a atividade econômica de um país (ou região), estado ou município.

De 2006 a 2015, a taxa de crescimento anual do PIB real, apesar da oscilação declinante de seu comportamento, foi superior ao Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), medida de inflação entre 2006 e 2010, com exceção de 2009, devido ao desempenho favorável da economia nacional nesses anos, cuja arrecadação e redistribuição tributária repercutiram nos orçamentos federais, estaduais e municipais. Além do comportamento favorável dos mercados internacionais, como o *boom* das *commodities* no período de 2004 a 2011, e o crédito disponível.

Na Tabela 10 retrata-se a taxa de crescimento do PIB real e inflação de 2006 a 2015.

Tabela 10. PIB real e inflação no período de 2006 a 2015 (%)

VARIÁVEIS	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Global
PIB Real	6,48	8,48	7,79	2,20	10,37	5,41	4,17	4,10	0,56	-4,50	4,77
Inflação	3,14	4,46	5,90	4,31	5,91	6,50	5,84	5,91	6,41	10,67	8,83

Fonte: Adaptado de IPEADATA e IBGE.

A taxa de crescimento do PIB antes do Reuni, em 2007, era de 8,48% e da inflação 4,46% ao ano. Entre 2012 e 2015, o PIB apresentou crescimento médio de 1,44% e a inflação subiu 9,61% ao ano, ou seja, a manutenção dos serviços públicos tornou-se mais cara, principalmente sob o cenário de retração da economia nacional e de crises financeiras. Tal fato pode ter interferido na autorização dos limites de empenhos necessários à execução dos créditos liberados pelo MEC para a manutenção das atividades pós Reuni.

Por outro lado, ao considerar todo o horizonte temporal de 2006 a 2015, observou-se o crescimento anual positivo do PIB (4,77%) e da inflação (8,83%). Entre 2006 e 2008, o cenário econômico e político de prospecção e crescimento, com a evolução do PIB real superior à inflação, incentivou a implementação de políticas públicas de expansão e reestruturação da educação superior, como o Reuni. Este promoveu a expansão quantitativa das vagas, buscou ampliar o acesso, redistribuiu os *campi* e IFES para o interior do país em regiões marcadas pela disparidade entre a oferta e a demanda da educação superior.

O contexto da economia brasileira interferiu diretamente na variação orçamentária das IFES com o crescimento menor do PIB. Além disso, a partir do segundo semestre de 2013, a economia brasileira passou por um ciclo de desaceleração com as falhas na condução da política econômica resultante de fatores: (i) políticos, como as manifestações populares, em 2013, e incerteza eleitoral, em 2014; (ii) internacionais, como a redução no preço das *commodities*, em 2014; e (iii) institucionais ou jurídicos, como a operação Lava Jato que afetou os setores estratégicos da economia brasileira (petróleo e gás, construção civil e indústria naval). Nesse contexto, em 2015, iniciou-se a recessão brasileira com a queda do PIB, do consumo das famílias, do emprego e da renda, segundo Rossi e Mello (2017). Além da elevação do *déficit* do governo federal.

No Apêndice C encontram-se as taxas de crescimento do orçamento antes (2006 a 2007), pós Reuni (2008 a 2015) e global (2006 a 2015) de cada IFES por região. Ressalta-se que a ausência de alguns dados deveu-se ao ano de fundação e início do funcionamento da: UFTPR, que disponibilizou os dados a partir de 2007; UNIPAMPA, em 2009; UFOPA, em 2010; UNILA, UFFS e UNILAB, em 2011; e UNIFESSA, UFOB, UFSB e UFCA, em 2014. Estas IFES, recém-criadas se localizam no Sul (4), Norte (2) e Nordeste (4).

Nas Figuras 10 a 15 apresentaram-se as taxas de crescimento do orçamento empenhado e executado de cada IFES, entre os anos de 2006 e 2015, em relação à variação média do crescimento do PIB e da inflação, 4,77% e 8,83%, respectivamente. Analisando-as, observou-se a predominância da taxa de crescimento dos recursos para investimento, pois o foco do Reuni centrou-se na ampliação das IFES com a melhoria das estruturas físicas e imobilizadas direcionadas ao ensino, pesquisa e extensão. Nas regiões Sudeste, Sul, Norte e Nordeste percebeu-se o comportamento similar na evolução do orçamento para investimento.

No Quadro 8 distribuiu-se as IFES com o crescimento orçamentário inferior ao PIB e à inflação com base nos períodos antes, pós Reuni e global de modo a destacar em quais categorias econômicas as atividades de ensino, pesquisa e extensão podem estar

comprometidas em longo prazo. Aliás, as IFES não podem alterar os limites definidos pelo MEC para os itens do orçamento, mas elaboram o seu orçamento anual com a projeção das despesas.

Quadro 8. IFES com taxa de crescimento orçamentário inferior ao PIB e à inflação

Período	Pessoal e Encargos Sociais	Outras Despesas Correntes	Investimentos
Antes (2006 a 2007)	UFMG; UNIRIO; UFRJ; UFF; UFRRJ; UFSC; UFSM; UFAC; UFAM; UFRA; UFPB; UFMA; UFMS	UNIFEI; UFTM; UNIFESP; UFSC; UFRA; UNIVASF	UFOP; UFU; UFTM; UFCar; UFSC; FURG; UFPel; UFRGS; UFAC; UFRR; UFT; UFBA; UFPB; UFMS
Pós (2008 a 2015)	FURG; UFSB	UNIFESP; UnB	UFOP; UFSJ; UFV; UFABC; UNIRIO; UFRRJ; UFES; UNILA; UFFS; UFCSPA; UNIPAMPA; UFBA; UFAM; UNIFESSPA; UFRB; UNILAB; UNIVASF; UFCA; UnB; UFG; UFGD
Geral (2006 a 2015)	UFSB	UNIFESP	UFABC; UFES; UNILA; UFFS; UNIPAMPA; UNIFESSPA; UFRB; UNILAB; UNIVASF; UFCA; UnB; UFGD

Fonte: Dados da pesquisa.

Estes resultados desta pesquisa corroboraram com Santos Filho e Oliveira (2017), podendo-se observar que apesar das despesas com pessoal e encargos sociais absorver a maior parcela dos recursos orçamentários, o maior aporte de recursos durante o Reuni destinou-se às outras despesas correntes e, principalmente, de capital.

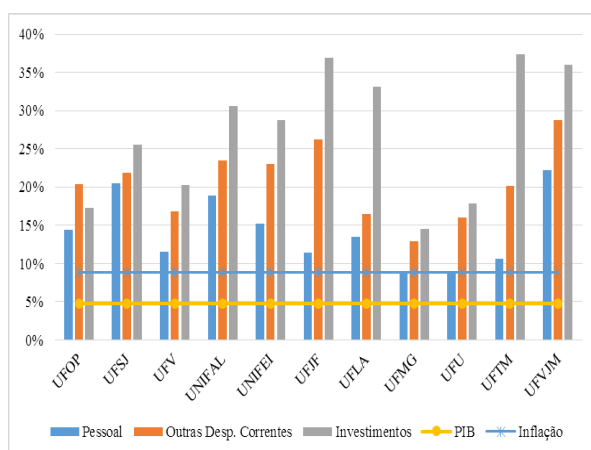


Figura 10. Composição orçamentária em IFES mineiras

Fonte: Dados da pesquisa.

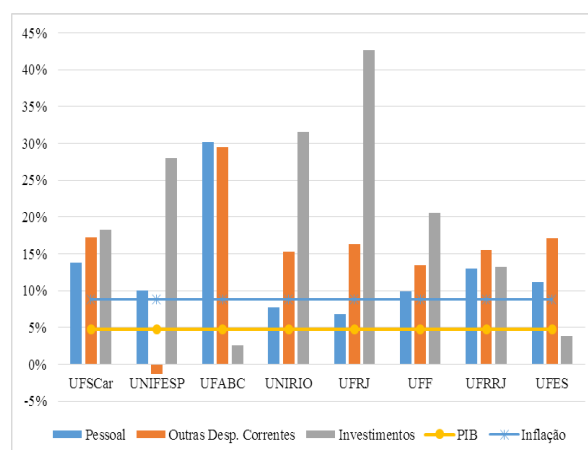


Figura 11. Composição orçamentária em IFES do Sudeste

Fonte: Dados da pesquisa.

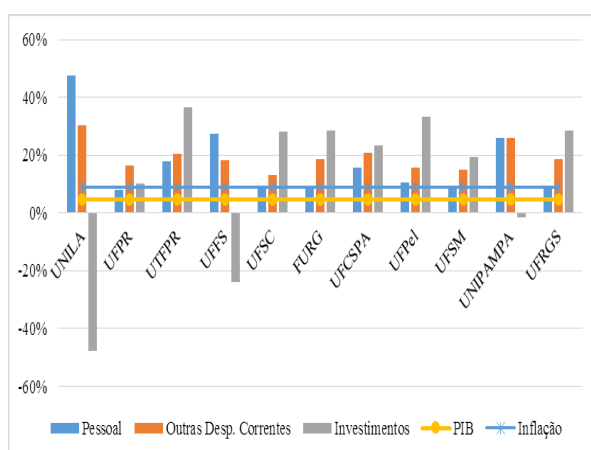


Figura 12. Composição orçamentária em IFES do Sul

Fonte: Dados da pesquisa.

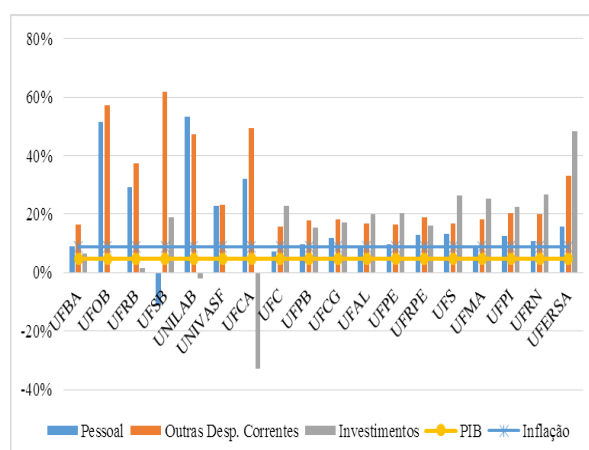


Figura 14. Composição orçamentária em IFES do Nordeste

Fonte: Dados da pesquisa.

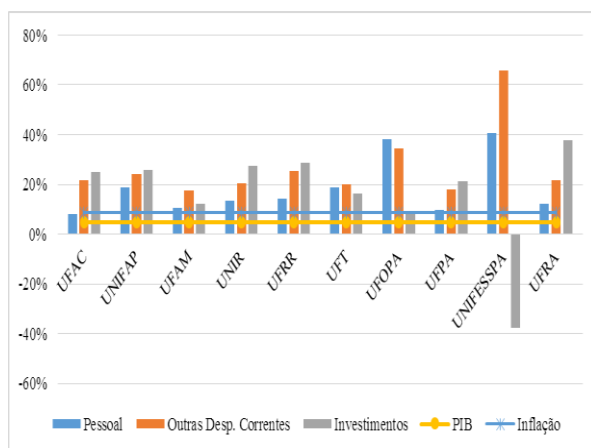


Figura 13. Composição orçamentária em IFES do Norte

Fonte: Dados da pesquisa.

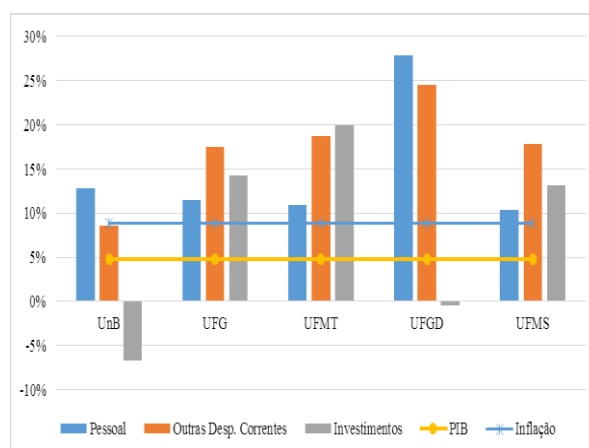


Figura 15. Composição orçamentária em IFES do Centro Oeste

Fonte: Dados da pesquisa.

Na Tabela 11 resumiu-se o crescimento médio anual do orçamento executado das IFES por regiões de 2006 a 2015, apresentado individualmente nas Figuras 10 a 15.

Tabela 11. Crescimento médio anual do orçamento antes/pós Reuni por região (%)

IFES	Pessoal e Encargos			Outras Desp. Correntes			Investimentos		
	Antes	Pós	Geral	Antes	Pós	Geral	Antes	Pós	Geral
Sudeste	11,4	13,14	13,62	18,72	17,85	18,38	87,96	10,05	24,16
Sul	7,51	16,42	17,13	10,50	18,82	19,36	43,52	1,12	12,23
Norte	7,01	18,77	18,41	17,89	26,21	26,94	48,19	8,14	16,65
Nordeste	16,46	16,57	17,15	31,78	26,77	28,07	81,89	6,03	14,88
Centro Oeste	37,96	13,19	14,71	33,52	15,04	17,44	50,41	1,70	8,05

Fonte: Dados da pesquisa.

Ao comparar as Tabelas 10 e 11, percebeu-se que a taxa de crescimento dos recursos orçamentários de pessoal e encargos, em relação à variação do PIB e da inflação no período,

foi menor antes do Reuni no Sul e Norte. Após o Reuni, a evolução do orçamento de pessoal e outras despesas correntes permaneceu acima da inflação e do PIB em todas as regiões.

No orçamento destinado aos investimentos, o crescimento foi inferior ao PIB no Sul e Centro Oeste após o Reuni, e abaixo da inflação no Norte e Nordeste. Tal fato, em médio e longo prazo, pode comprometer o desenvolvimento das atividades das IFES.

Em 46 IFES, a maior parcela do orçamento destinou-se ao investimento para a reestruturação física e imobilizada. Ao considerar a presença do Reuni, em média, observou-se o aumento no orçamento destinado a pessoal e encargos sociais após o programa em todas as regiões do país.

O grupo de outras despesas correntes, em média, decresceu após o Reuni no Sudeste, Nordeste e Centro Oeste. Já em 34 IFES o comportamento foi inverso com a taxa de crescimento maior após o programa. Assim como o orçamento para investimento, que após o Reuni sofreu uma redução significativa em todas as regiões, aumentando em apenas 13 IFES.

O acréscimo no orçamento destinou-se ao pagamento das despesas do plano de reestruturação pactuado com as IFES. Nesse sentido, os objetivos do Reuni concretizaram-se com a construção e a readequação da infraestrutura, aquisição de equipamentos, bens e serviços para o funcionamento dos novos regimes acadêmicos e pagamento das despesas de custeio e pessoal associadas à expansão das atividades.

Lugão (2011) complementou que, apesar da proposta inicial do MEC de liberação de recursos orçamentários e financeiros para os investimentos em infraestrutura física e compra de novos equipamentos e materiais permanentes, as IFES passaram por dificuldades para a manutenção e funcionamento de suas atividades relacionadas à compra de material de consumo e pagamento das despesas mensais.

Após a finalização do programa, observou-se a continuidade das dificuldades relatadas acima, porém agravadas pelos cortes e contingenciamentos no orçamento das universidades. Os gastos para a manutenção das novas e reformuladas estruturas aumentaram, principalmente em razão da contratação de mão de obra terceirizada para a reposição de cargos extintos.

Vale ressaltar que o orçamento destinado a cada universidade se diferencia com base no total de alunos matriculados, quantidade e qualificação de técnico-administrativos e docentes, e existência de hospital universitário.

Nessa perspectiva, a distribuição dos recursos pela matriz Andifes, legitimada pelo Decreto nº 7.233/2010, considera o número de matrículas, alunos ingressantes e concluintes na graduação e na pós-graduação em cada período, a oferta de cursos em diferentes áreas do conhecimento, a relação entre alunos e docentes na instituição, a existência de programas de mestrado e doutorado avaliados pela Capes e de projetos de extensão.

Apesar da interiorização e expansão do ensino superior público para as regiões consideradas menos favorecidas, o orçamento total de 0,413% do PIB destinado às IFES entre 2006 e 2015 foi baixo, principalmente quando a educação superior é vista como a solução para as deficiências dos níveis de ensino básico e médio.

Além disso, em regiões mais carentes, como Norte e Nordeste, a participação da rede privada foi menor pelo fato das IES públicas, federais e estaduais concentrarem a maior expressividade na oferta de matrículas.

Em se tratando da análise da sustentabilidade orçamentária e financeira, comparou-se o crescimento do orçamento com as despesas executadas antes e pós Reuni em cada IFES. No Apêndice D, observa-se a taxa de crescimento das despesas executadas por categoria econômica em cada universidade.

Nas Figuras de 16 a 21, apresentou-se a taxa de crescimento médio geral dos grupos de despesas executadas por IFES, entre 2006 e 2015. Analisando-as, observou-se que o grupo de despesa com pessoal e encargos sociais, apesar de sua maior representatividade, apresentou um crescimento médio inferior às outras despesas correntes e investimentos devido ao direcionamento dos objetivos da política de expansão e reestruturação do ensino superior.

No entanto, perceberam-se taxas de crescimento das despesas com pessoal e outras despesas correntes superiores após o programa em 56 e 33 IFES, respectivamente. Estas se preocuparam em reestruturar internamente a estrutura física e imobilizada existente para, posteriormente, investirem na expansão externa com a criação de novos *campi*.

Em comparação à variação média do crescimento do PIB e da inflação, 4,77% e 8,83%, respectivamente, verificou-se o crescimento de despesas com pessoal inferior à inflação na UFABC, UNIRIO, UFRJ, UFPR, UFSC, FURG, UFAC, UFPA e UFC.

Quanto às outras despesas correntes, no período analisado, constatou-se o crescimento inferior ao PIB na UFU, UFTM, UNIFESP, UFF e UFPel. Enquanto isso, na UFSM e UFC estas despesas foram inferiores à inflação.

A taxa de crescimento anual das despesas de capital em investimentos apresentou um desempenho abaixo do PIB na UFMG, UFPel, UnB e UFGD e inferior à inflação na UNILA, UFBA e UFPI.

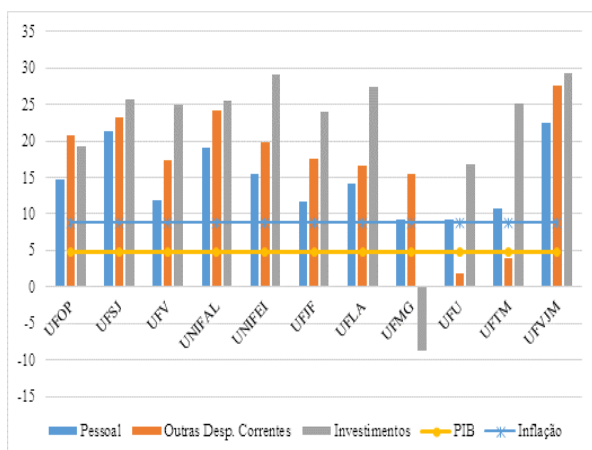


Figura 16. Composição das despesas em IFES mineiras

Fonte: Dados da pesquisa.

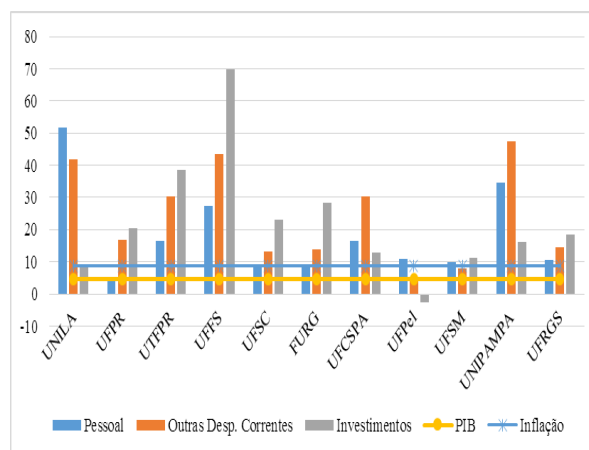


Figura 18. Composição das despesas em IFES do Sul

Fonte: Dados da pesquisa.

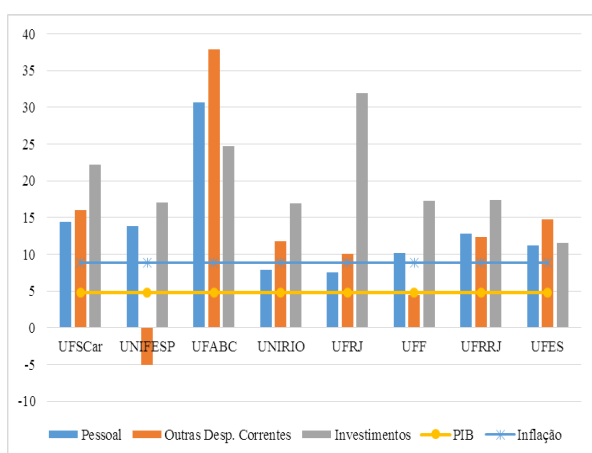


Figura 17. Composição das despesas em IFES do Sudeste

Fonte: Dados da pesquisa.

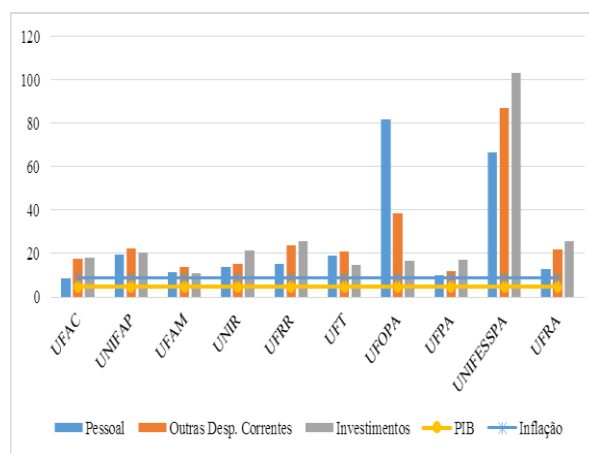


Figura 19. Composição das despesas em IFES do Norte

Fonte: Dados da pesquisa.

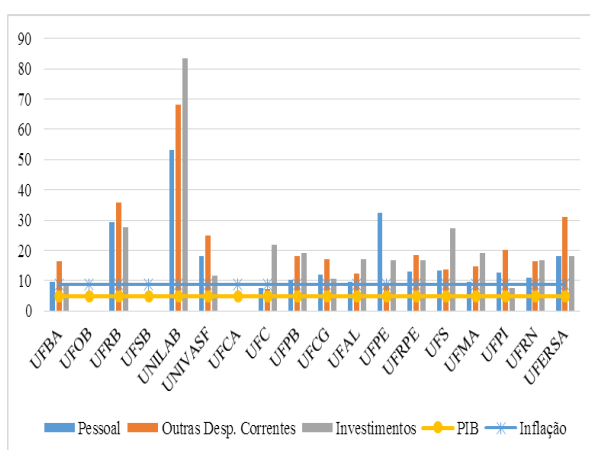


Figura 20. Composição das despesas em IFES do Nordeste

Fonte: Dados da pesquisa.

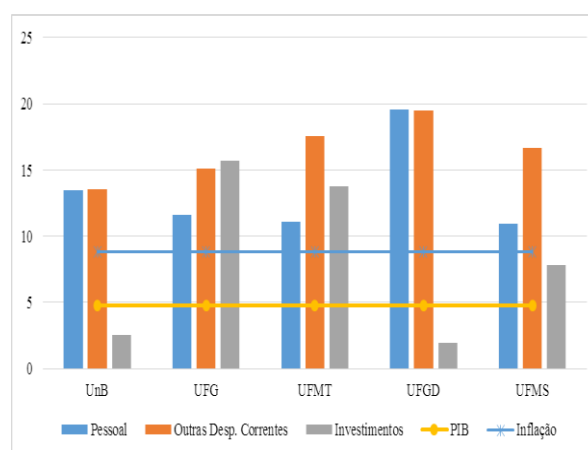


Figura 21. Composição das despesas em IFES do Centro Oeste

Fonte: Dados da pesquisa.

Nesse contexto, a execução da despesa foi similar em 30 IFES do Sudeste, Sul, Norte e Nordeste, cujo maior aporte destinou-se às despesas com investimentos. Na Tabela 12 destacou-se a taxa de crescimento médio anual das despesas antes e pós Reuni por região.

Tabela 12. Crescimento médio anual das despesas antes/pós Reuni por região (%)

IFES	Pessoal e Encargos Sociais			Outras Despesas Correntes			Investimentos		
	Antes	Pós	Geral	Antes	Pós	Geral	Antes	Pós	Geral
Sudeste	-0,71	14,36	14,13	33,79	14,55	15,29	80,09	13,21	20,92
Sul	4,76	18,88	18,28	14,44	25,09	24,11	22,08	18,23	22,28
Norte	4,74	26,58	25,77	19,63	26,60	27,26	56,20	25,39	27,43
Nordeste	16,66	15,74	17,33	20,92	63,10	63,71	45,68	62,57	67,80
Centro Oeste	7,43	14,19	13,33	20,01	15,72	16,46	3,09	5,30	8,37

Fonte: Dados da pesquisa.

De acordo com a Tabela 12, as despesas com pessoal e encargos sociais aumentaram após o Reuni no Sudeste, Sul, Norte e Centro Oeste. No Nordeste intensificaram a criação de *campi* para ampliar o acesso, fixar profissionais qualificados em seus municípios e reduzir as assimetrias regionais existentes.

As outras despesas correntes apresentaram o maior crescimento anual no Sul, Norte e Nordeste após o programa. Vale destacar a superioridade da taxa de crescimento anual da despesa de capital em investimento no Sul e Centro Oeste após o Reuni devido às prioridades estabelecidas para a expansão e reestruturação de suas IFES.

Portanto, observou-se uma tendência de elevação das despesas ao longo do tempo, acima da taxa geral de inflação da economia, perante as ações executadas para o alcance dos objetivos do Reuni, agravadas pelos atrasos administrativos, entraves licitatórios, rescisão de contratos e liberação de licenças ambientais.

Como contrapartida à adesão ao Reuni, o governo se comprometeu a conceder o acréscimo de até 20% nos recursos do orçamento de custeio e pessoal do ano inicial da assinatura do contrato de gestão, ao prazo de 5 anos, condicionado à capacidade orçamentária do MEC. Já o repasse dos recursos de investimentos dependeu de critérios vinculados ao número de matrículas projetadas (BRASIL, 2007a).

Nesse contexto, ressalta-se que as despesas de capital geram despesas correntes. Com isso, o término de uma obra representa o fato gerador dos custos fixos com limpeza, conservação, vigilância, energia elétrica, água, internet, telefone e material de consumo. Além da necessidade de contratação ou realocação do corpo funcional docente, técnico-administrativo e terceirizado para a manutenção e o funcionamento dessa nova estrutura operacional.

O comportamento das taxas de crescimento durante a execução do Reuni, de 2008 a 2012, foi apresentado na Tabela 13. Esta resumiu o crescimento médio anual do orçamento de custeio e pessoal comparado à evolução das despesas com pessoal e outras despesas correntes em cada IFES por região.

Tabela 13. Taxa de crescimento durante o Reuni de 2008 a 2012 (%)

IFES	Orçamento	Desp. correntes	IFES	Orçamento	Desp. correntes
Sudeste	15,39	13,38	Nordeste	13,46	12,25
UFOP	18,25	16,89	UFBA	10,21	9,57
UFSJ	23,95	21,92	UFOB	-	-
UFV	13,36	12,31	UFRB	25,21	23,58
UNIFAL	20,88	20,27	UFSB	-	-
UNIFEI	20,27	17,81	UNILAB	-	-
UFJF	14,81	11,55	UNIVASF	20,66	19,46
UFLA	16,4	12,63	UFCA	-	-
UFMG	9,44	9,16	UFC	7,73	5,02
UFU	8,54	5,49	UFPB	9,22	9,2
UFTM	11,63	6,7	UFCG	13,58	11,67
UFVJM	25,04	22,44	UFAL	8,84	7,28
UFSCar	15,28	12,87	UFPE	9,81	7,1
UNIFESP	7,45	2,9	UFRPE	13,5	12,38
UFABC	31,71	32,83	UFS	13,19	11,28
UNIRIO	9,08	6,89	UFMA	9,65	11,35
UFRJ	8,56	6,81	UFPI	14,72	14,14
UFF	10,95	9,19	UFRN	12,69	11,16
UFRRJ	14,71	13,88	UFERSA	19,36	18,32
UFES	12,18	11,77			

(continua)

conclusão.

Sul	11,64	11,14	Norte	14,8	13,42
UNILA	-	-	UFAC	7,88	5,88
UFPR	7,95	8,29	UNIFAP	19,62	18,65
UTFPR	18,41	20,09	UFAM	11,23	9,91
UFFS	-	-	UNIR	15,28	13,43
UFSC	8,32	9,2	UFRR	17,53	14,79
FURG	10,16	8,64	UFT	19,14	19,94
UFCSPA	17,58	16,16	UFOPA	-	-
UFPeI	10,62	8,63	UFPA	11,91	10,22
UFSM	9,95	7,32	UNIFESSPA	-	-
UNIPAMPA	-	-	UFRA	15,78	14,51
UFRGS	10,16	10,77			
Centro-Oeste	13,64	12,03			
UnB	12,86	13,66			
UFG	12,56	9,95			
UFMT	11,18	9,74			
UFGD	20,25	17,13			
UFMS	11,36	9,69			

Fonte: Dados da pesquisa.

Com base na Tabela 13, percebeu-se que a taxa de crescimento anual do orçamento de custeio e pessoal ultrapassou os 20% em 8 universidades (UFSJ, UNIFAL, UNIFEI, UFVJM, UFABC, UFRB e UNIVASF) e o menor crescimento ocorreu na UNIFESP (7,45% ao ano), cujo orçamento direcionou-se às despesas de capital em investimentos. Em contrapartida, a execução das despesas também evoluiu e em algumas IFES (UFABC, UFPR, UTFPR, UFSC, UFRGS, UFT, UFMA e UnB) pode ter sido necessário a suplementação de crédito diante do orçamento planejado inferior à execução das despesas.

As informações ausentes na Tabela 13 correspondem às IFES criadas após 2007, cujos dados completos para a análise temporal inexistiam. Por isso, foram desconsiderados para evitar o viés na média regional.

As taxas de crescimento anuais positivas do orçamento e das despesas de custeio e pessoal indicaram a evolução em todas as IFES no período de 2008 a 2012. Contudo, ao considerar o crescimento dos índices de inflação (3,90%) e PIB (6,01%) durante a vigência do Reuni, observou-se que as despesas na UFU (5,49%), UFAC (5,88%) e UFC (5,02%) aumentaram, porém inferior ao PIB, e na UNIFESP (2,90%), abaixo da reposição da inflação.

A evolução orçamentária buscou acompanhar a reestruturação das instituições e a ampliação de vagas, cursos, matrículas e quadro de pessoal. Todavia, as despesas para a

manutenção da estrutura física e imobilizada também se elevaram e os recursos destinados ao Reuni findaram-se em 2012. Além disso, ao vincular o repasse de recursos ao número de alunos matriculados, o governo incentivou o combate à evasão e o aproveitamento das vagas ociosas nas IFES.

Entretanto, a gestão orçamentária depende da identificação clara das despesas essenciais ao funcionamento da universidade e da definição das consideradas prioritárias para a alocação de recursos financeiros. Nesse sentido, as IFES devem pensar estrategicamente e considerar as prioridades devido a impossibilidade de atender a todas as despesas e demandas institucionais.

Para isso, sugere-se diagnosticar as demandas e elaborar um plano anual de trabalho para cada unidade administrativa. Assim, será possível a revisão periódica dos gastos correntes previstos com materiais de consumo, custos fixos (água, energia elétrica, internet, telefone, dentre outras) e demais serviços (mão de obra terceirizada).

A sustentabilidade após o Reuni dependerá da liberação de recursos orçamentários e financeiros para a cobertura de despesas correntes geradas pela nova infraestrutura, resultante da concretização da despesa de capital. Todavia, inexistem fundos que garantam os recursos financeiros de manutenção e desenvolvimento das instituições desde a criação da Universidade do Rio de Janeiro, em 1920, conforme Amaral (2008).

Dáí a importância do planejamento para o melhor aproveitamento dos recursos públicos disponibilizados no orçamento-programa. Entretanto, quando o orçamento sofre cortes e transferências de recursos mediante as adversidades financeiras do órgão público ao qual a IES está vinculada, pode resultar no descontrole entre o planejado e os recursos disponíveis, que Quintana e Saurin (2005) levantaram como a grande dificuldade.

Além de cortes orçamentários, as IFES sofreram com os atrasos, a retenção na liberação de dinheiro e o contingenciamento (bloqueio) de verbas previstas em orçamento, cuja execução dependeu de autorização do MEC. Estabeleceu-se, assim, um conflito entre o orçamento planejado e o que deveria ser executado, culminado pelos contingenciamentos da execução financeira.

Em 2014, a situação nas IFES piorou com a não liberação integral dos limites de empenho dos recursos previstos na LOA. Posteriormente, o orçamento liberado deixou de ser corrigido pela inflação do ano anterior e houve a restrição orçamentária de 10% em custeio e 50% em capital para as universidades, em 2015.

Portanto, após um período de prospecção e crescimento promovido pelo Reuni com a criação de novas universidades, *campi*, cursos e duplicação de vagas e matrículas, as IFES se viram em um cenário de retração orçamentária, agravado pelo Decreto Federal nº 8.389/2015. Este determinou o limite mensal de execução financeira de 1/18 avos para cada órgão do Executivo, ou seja, contingenciou 39% do orçamento previsto.

Destarte, as IFES elegeram as prioridades e decidiram por cortes em ações de ensino, pesquisa ou extensão; optaram pela manutenção de alguns serviços; reduziram a compra de equipamentos, o número de terceirizados e a realização de obras; e interromperam os projetos de expansão.

Sob um cenário de restrições, acredita-se que a experiência adquirida pelas universidades seja relevante para garantir a sua sustentabilidade orçamentária e financeira perante as incertezas da manutenção dessas novas e reformuladas estruturas em longo prazo.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

No Brasil, cuja história da educação superior foi marcada pela elitização, a expansão universitária promovida pelo Reuni, enquanto política pública educacional, significou a ampliação das vagas e do caráter inclusivo do ensino superior público. Nesse sentido, a expansão visou garantir a isonomia no acesso à educação, que constitucionalmente se destina a todos de forma indistinta.

Assim, o Reuni tornou-se a principal ação política de expansão das IFES nos últimos anos com a ampliação de vagas e descentralização das capitais mediante a instalação de *campi* no interior. A interiorização visou equilibrar o desenvolvimento regional, atingir aqueles sem condições financeiras de migrar para outras regiões, permitir o acesso de alunos do interior, fixar os profissionais qualificados, combater a evasão, otimizar o tempo com o funcionamento e oferta de cursos noturnos possibilitando ao aluno trabalhar concomitantemente.

Com o Reuni, algumas IFES inicialmente investiram na reestruturação interna, expandindo, posteriormente, para o interior e regiões de fronteira. Os resultados destacaram a concentração do crescimento médio de cursos, vagas e matrículas nas regiões Sul, Sudeste e Nordeste mediante as ações empreendidas pelo programa.

A contratação de docentes com doutorado, título que os habilitam a submeter projetos e pleitear recursos, contribuiu para fortalecer a graduação e a pós-graduação com a aprovação do financiamento de pesquisas por meio de convênios junto às agências de fomento.

Entretanto, cabe ao governo federal o repasse de recursos para subsidiar a oferta do ensino superior público gratuito pelas IFES. Destes recursos, cerca de 80% são gastos com o pagamento de pessoal, dos quais 49% destinam-se ao pessoal ativo, 22% aos inativos e pensionistas, 2,5% a benefícios e 4,5% a outras despesas de pessoal; enquanto as despesas de custeio atingem 18% e as de capital 2%.

A alocação dos recursos pode ser avaliada pelos indicadores de desempenho propostos pelo TCU, que subsidiam a auto avaliação institucional e auxiliam a administração pública no acompanhamento do histórico dos índices das universidades. Tais indicadores refletem a eficiência (custo corrente/aluno equivalente, aluno tempo integral/professor equivalente, aluno tempo integral/funcionário equivalente, funcionário equivalente/ professor equivalente), a efetividade (grau de participação estudantil e grau de envolvimento com a pós-graduação), a

eficácia (taxa de sucesso na graduação) ou a qualidade (índice de qualificação do corpo docente e conceito Capes/MEC para a pós-graduação).

Assim, avalia-se tanto a alocação de recursos financeiros e humanos, como os benefícios que chegam à sociedade. Pela análise da evolução média dos indicadores, identificou-se que o custo corrente com e sem HU/aluno equivalente, grau de envolvimento com a pós-graduação (GEPG), conceito Capes/MEC para a pós-graduação e índice de qualificação do corpo docente (IQCD), foram maiores após o programa.

Tais indicadores refletem o tamanho da universidade e traduzem a eficiência dos gastos públicos, uma vez que os repasses orçamentários e financeiros dependem do número de matrículas. Além de destacarem o fortalecimento da pós-graduação e sua integração com a graduação, demonstrarem o desempenho dos cursos e o envolvimento funcional na qualidade dos serviços prestados.

Por outro lado, as médias dos indicadores relacionados a funcionários iguais antes e pós Reuni deveu-se ao aumento da mão de obra terceirizada. Afinal, a expansão de cursos e vagas dependeu da readequação da estrutura física, imobilizada e de pessoal. A utilização discente da capacidade instalada influencia no tempo de integralização curricular e na conclusão conforme a duração padrão do curso. Assim como a criação do Prouni e do FIES, que podem ter afetado a taxa de sucesso na graduação das IFES públicas.

Contudo, os indicadores de desempenho adotados para avaliar as IFES devem apresentar determinadas características, tais como: replicabilidade, confiabilidade, estabilidade, clareza, objetividade, permitir a assimilação das oscilações e análise individual com base na experiência adquirida nos anos de funcionamento, maturidade dos indicadores e particularidades das IFES.

Quanto aos indicadores de gestão orçamentários e financeiros, observou-se a tendência de crescimento das despesas ao longo do tempo, acima da taxa geral de inflação da economia, perante as ações executadas, atrasos administrativos, entraves licitatórios e cancelamento de contratos. Entretanto, o governo exerceu a sua função redistributiva e alocou recursos a todas as IFES e, principalmente, às regiões pouco desenvolvidas economicamente.

A correção salarial, o plano de carreira dos servidores e as aposentadorias colaboraram para a evolução das despesas com pessoal. Enquanto as despesas de custeio para a manutenção e funcionamento das atividades de caráter continuado estão associadas às despesas de capital.

Pela dimensão do programa e análise da expansão universitária brasileira, acredita-se que o total investido pode ter sido insuficiente diante do volume de alunos ingressantes nas IFES. Ademais, a expansão física pode impactar negativamente na sua capacidade econômica, em longo prazo, com a ampliação das despesas de custeio e a limitação temporal do incremento orçamentário pactuado para a consecução do Reuni.

O orçamento destinado às universidades pelo governo durante o Reuni, de 2007 a 2012, condicionou-se a ampliação de vagas, cursos, matrículas, docentes e técnico-administrativos. Todavia, no decorrer dos anos, a ampliação e as reformas das estruturas físicas elevaram as despesas de manutenção, não havendo previsão de novos aportes pelo programa findado em 2012.

Deste modo, a execução da política de crescimento e expansão interferiu na alavancagem operacional ao elevar os custos fixos das universidades, que poderão constituir em risco para as atividades operacionais futuras. Os recursos repassados pela União não acompanharam proporcionalmente as despesas, podendo ocasionar a manutenção inadequada das instalações físicas e equipamentos, das condições de trabalho e reposição de pessoal (principalmente terceirizados) em longo prazo.

A elevação das despesas públicas pode ser vista como positiva para o país, quando os programas educacionais, que receberam recursos públicos, efetivamente retornam à sociedade em forma de melhor qualificação, redução das desigualdades, ampliação do acesso, aumento da produtividade e renda. Por isso, a avaliação *ex-ante* dos programas serve para verificar a necessidade de formulação de outra política, e a *ex-post*, comparar os resultados alcançados com os planejados e a sua relação custo/benefício.

Em um cenário político onde as prioridades estabelecidas por um governo se diferenciaram das pleiteadas pelos seguintes, não se observou a continuidade de programas de trabalhos direcionados ao investimento na educação superior. Aliás, com base nos interesses políticos, o volume aportado para o ensino superior público pode ser considerado um investimento ou dispêndio.

Além disso, a atual conjuntura econômica, agravada pelos cortes orçamentários, pode resultar em novas barreiras de acesso e transformar a expansão em uma ampliação do viés acadêmico e de desigualdades sociais. Assim, sob um contexto de retração de investimento públicos para a educação superior, cabe aos gestores universitários conduzirem as universidades à condição de estabilidade financeira.

O planejamento é um instrumento importante para repensar as atividades de modo objetivo e legítimo para extrapolar as tendências do passado, antecipar os cenários de atuação, esclarecer os objetivos e determinar as ações técnicas e orçamentárias mais viáveis. Afinal, a potencialização dos custos fixos de uma universidade, visando o incremento de sua capacidade instalada, deve estar respaldada em uma demanda adequada (matrículas) que garanta o repasse de recursos orçamentários e financeiros para a manutenção e remuneração da estrutura de custos da universidade.

Por fim, conclui-se que a expansão promovida pelo Reuni carece de consolidação, pois o curto prazo para o planejamento e a elaboração das propostas de reestruturação das IFES refletiu na localização dos *campi*, cursos, estrutura física e imobilizada de apoio e serviços básicos.

A análise intertemporal de avaliação da implementação de uma política pública, considerando a existência de cenários econômicos controversos e desvinculados de um planejamento efetivo, agravados pela insuficiência de recursos para o financiamento da estrutura operacional da universidade, permitiu constatar os efeitos diferenciados e regionalizados do programa.

Além do mais, não foram pensados mecanismos de garantia da sustentabilidade orçamentária e financeira da expansão promovida pelo Reuni em seu planejamento inicial, pois focou na promoção da alavancagem operacional das universidades, que incorreu no aumento de seus custos fixos e do risco da nova e reformulada estrutura não funcionar.

As limitações do trabalho envolveram a dificuldade na coleta dos indicadores de desempenho anteriores a 2006, a ausência de padronização no preenchimento dos relatórios de gestão, a indisponibilidade de dados no Portal da Transparência e nos *sites* institucionais das IFES, a inacessibilidade de algumas universidades via *e-mail* ou contato telefônico, e a ausência de respostas, bem como o fato do período pós Reuni ainda ser curto para se avaliar todos os impactos do programa.

Como estudos futuros recomenda-se verificar a eficiência da aplicação dos recursos de custeio e capital nas IFES; analisar como a expansão do Reuni e as mudanças didático-pedagógicas interferiram na disparidade do nível de evasão e do perfil dos estudantes por região; identificar em que medida a experiência adquirida pelos anos de funcionamento afetou a sustentabilidade orçamentária e financeira das IFES. Ademais, partindo-se da premissa da busca de maior oportunidade de acesso, sugere-se averiguar os efeitos e impactos do Reuni

sobre a qualidade do ensino superior, a gestão e autonomia universitária, a efetividade acadêmica e social na mensuração do nível de eficiência quanto aos objetivos preestabelecidos e aos custos da execução.

REFERÊNCIAS

ALVES, Cecília Pescatore; COBRA, Cristiane Moreira. Políticas Públicas de Educação no Brasil: possibilidades de emancipação? **Revista Gestão & Políticas Públicas**, v. 3, n. 1, p. 132-151, 2013.

AMARAL, Nelson Cardoso. Autonomia e financiamento das IFES: desafios e ações. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior (Campinas)**, v. 13, n. 3, p. 647-680, 2008.

ARAÚJO, 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**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 69, p. 647-668, out./dez. 2010.

ARAÚJO, Rhoberta Santana de. **Implantação do Reuni na Universidade Federal do Pará: um estudo de caso do Campus Universitário de Altamira**. 2011. 278 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Pará, Belém, 2011.

ARRUDA, Ana Lúcia Borba de. Políticas da Educação Superior no Brasil: Expansão e Democratização: Um Debate Contemporâneo. **Espaço do Currículo**, v. 3, n. 2, pp. 501-510, mar., 2011. Disponível em: <<http://periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php/rec>>. Acesso em: 10 jun. 2017.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR. **Uma Agenda de Desenvolvimento para as Universidades Federais**. Brasília, 21 mai. 2014. Disponível em: <http://www.andifes.org.br/wp-content/files_flutter/1404334950folder.pdf>. Acesso em: 09 mar. 2018.

BAPTISTA, Carolinne M.; ARAÚJO, Rafaela A. Q.; FONTES, Cláudia P.; PINHEIRO, Ilurdes A.; VÉRAS, Renata M. O Estado da Arte sobre o Reuni. In: **XIII Colóquio Internacional sobre Gestão Universitária nas Américas**, Buenos Aires, 2013. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/114850>. Acesso em: 20 abr. 2017.

BARBOSA, Glauber de Castro; FREIRE, Fátima de Souza; CRISÓSTOMO, Vicente Lima. Análise dos indicadores de gestão das IFES e o desempenho discente no ENADE. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, SP, v. 16, n. 2, p. 317-344, jul., 2011.

BARROS, Aparecida da Silva Xavier. Expansão da educação superior no Brasil: limites e possibilidades. **Educação & Sociedade**, v. 36, n. 131, p. 361-390, 2015.

BITTENCOURT, Maria Fernanda Nogueira; FERREIRA, Patrícia Aparecida. As obras na implementação de políticas públicas: o caso do REUNI. In: **38º Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração**. Rio de Janeiro, v. 38, 2014.

BOAVENTURA, Edivaldo M. **A construção da universidade baiana: objetivos, missões e afro descendência** [online]. Salvador: EDUFBA, 2009. A educação brasileira no período joanino. pp. 129-141.

BOYNARD, Katia Maria Silva. **Indicadores de gestão em conflito com indicadores de qualidade?** lições econômicas para a gestão universitária. 2013. 87 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Economia) – Programa de Pós-Graduação em Economia, Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

BRASIL. Constituição de 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

_____. Tribunal de Contas da União. **Decisão 408 - Plenário**. Relatório Consolidado de Auditoria Operacional. Brasília, DF, 24 de abril de 2002.

_____. **Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007**. Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni). Diário Oficial da União, Brasília, DF, 25 abr. 2007a.

_____. Ministério da Educação e do Desporto. **Diretrizes Gerais do Decreto 6.096 – REUNI – Reestruturação e Expansão das Universidades Federais, 2007b**. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/diretrizesreuni.pdf>>. Acesso em: 15 jan. 2017.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Superior. **Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais**. Reuni 2008 – Relatório de Primeiro Ano, out., 2009.

_____. Ministério da Educação. **Análise sobre a Expansão das Universidades Federais 2003 a 2012**. Relatório da Comissão Constituída pela Portaria nº 126/2012. Brasília, DF: MEC, 2012.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Ensino Superior. **Ofício nº 065/2013/DIFES/SESu/MEC**. Brasília, 11 abr. 2013. 3f. Disponível em: <http://www.forplad.andifes.org.br/sites/default/files/forplad/Modelos/comissao/07_maiou_2013-COMISSAO%20DE%20MODELOS_OFICIO%2065-SESU_distribuicao%20orcamento%202013.pdf>. Acesso em: 09 mar. 2018.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Ensino Superior. **A democratização e expansão da educação superior no país: 2003 - 2014**. (Balanço Social 2003 - 2014). Brasília, 2015. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=16762-balanco-social-sesu-2003-2014&Itemid=30192>. Acesso em: 10 jun. 2017.

BRITO, Leonardo Chagas de. A importância dos estudos sobre interiorização da universidade e reestruturação territorial. **Espaço e Economia [Online]**, v. 4, 2014. Disponível em: <<http://journals.openedition.org/espacoeconomia/802#quotation>>. Acesso em: 11 dez. 2017.

BRUNI, A. L. **Estatística Aplicada à Gestão Empresarial**. 2ª Ed., São Paulo, Editora Atlas, 2010.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **40 Anos de Consultoria Legislativa: consultores legislativos e consultores de orçamento**. Série obras comemorativas. Homenagem; n. 1. Brasília: Edições Câmara. 200p., 2011.

CAPDEVILLE, Guy. O Ensino Superior Agrícola no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**. Brasília, v. 72, n. 172, p. 229-261, set./dez. 1991. Disponível em: <www.rbep.inep.gov.br/index.php/rbep/article/view/1277/1251>. Acesso em: 05 dez. 2017.

CHAUÍ, Marilena. **Escritos sobre a universidade**. São Paulo: Editora UNESP, 2001.

CISLAGHI, Juliana Fiuza. **Análise do Reuni**: uma expressão da contra reforma universitária brasileira. 2010. 187 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Programa de Pós-graduação da Faculdade de Serviço Social, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Portal da transparência**: gastos diretos por ação governamental. 2002 a 2015 Disponível em: <<http://www.transparencia.gov.br/PortalComprasDiretasOEOrgaoSubordinado.asp?Ano=2015&CodigoOS=26000>>. Acesso em: 15 out. 2017.

CORRAR, Luiz J.; THEÓPHILO, Carlos Renato; **Pesquisa Operacional para Decisão em Contabilidade e Administração** - Contabilometria. 2ª Ed., São Paulo, Editora Atlas, 2010.

COSTA, Danilo de Melo; 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 GUAL**, Florianópolis, v. 6, n. 1, p. 106-127, jan., 2013.

COSTA, Frederico L.; CASTANHAR, José C. Avaliação de Programas Públicos: desafios conceituais e metodológicos. Rio de Janeiro, **Revista de Administração Pública**, v. 37, n. 5, set./out., 2003.

COSTIN, Claudia. Educação básica no Brasil – a necessária transformação. In: EBOLI, Marisa... [et al.] (orgs.). **Educação corporativa**: fundamentos, evolução e implantação de projetos. São Paulo: Atlas, 2010.

CUNHA, Carla Giane Soares da. Avaliação de Políticas Públicas e Programas Governamentais: tendências recentes e experiências no Brasil. **Secretaria de Coordenação e Planejamento/RS**, 2006.

DERLIEN, Hans-Ulrich. Una comparación internacional en la evaluación de las políticas públicas. **Revista do Serviço Público**, v. 52, n. 1, p. 105-123, 2001.

DYE, Thomas R.. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. In: Heidemann, F. G.; Salm, J. F. **Políticas Públicas e Desenvolvimento**. Brasília: Editora UnB, 2010a.

_____. **Understanding public policy**. 13 ed. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, 2010b.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Gênero e políticas públicas. **Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 12, n. 1, p. 360, 2004.

_____. Análise de políticas públicas no Brasil: de uma prática não nomeada à institucionalização do “campo de públicas”. **Rev. Adm. Pública**, v. 50, n. 6, p. 959-979, 2016.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A política da avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 20, n. 59, 2005.

FIGUEIREDO, Hermes Ferreira. Educação Superior: Estabilidade após redução no financiamento. In: **Mapa do Ensino Superior no Brasil**. 2016. Disponível em: <http://convergenciacom.net/pdf/mapa_ensino_superior_2016.pdf>. Acesso em: 05 dez. 2017.

FISCHER, Frank; MILLER, Gerald J.; SIDNEY, Mara S. **Handbook of public policy analysis: theory, politics and methods**. Nova York: CRC Press, 2007.

FREIRE, Fátima de Souza; CRISÓSTOMO, Vicente Lima; CASTRO, Juscelino Emanuel Gomes de. Análise do desempenho acadêmico e indicadores de gestão das IFES. **Revista Produção Online**, Florianópolis, v. 7, n. 4, p. 5-25, jul. 2007.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 21, p. 211-259, 2000.

FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e liberdade**. São Paulo: Nova Fronteira, 1985.

GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Cláudia. **Finanças públicas: teoria e prática no Brasil**. 2. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

GUERRA, Herbert Newton Mota. **As universidades Federais em Minas Gerais: uma análise de seus indicadores de desempenho**. 159 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2006.

HEIDEMANN, Francisco G. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. In: HEIDEMANN, Francisco G. SALM, José F. (Org.). **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009.

HOFLING, Eloisa Mattos. **Estado e Políticas (Públicas) Sociais**. Cadernos Cedes, ano XXI, nº 55, nov., 2001.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

IFSC. Instituto Federal de Santa Catarina. **Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI 2015-2019**. Disponível em: <http://pdi.ifsc.edu.br/files/2015/07/Capitulo_12.pdf>. Acesso em: 12 out. 2017.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Sinopse estatística da educação superior 2005**. Brasília, DF, 2005. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/superior/censosuperior/sinopse/default.asp>>. Acesso em: 08 mar. 2017.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Censo Escolar da Educação Superior 2010**. Brasília, DF, 2010. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/educacao_superior/censo_superior/resumo_tecnico/resumo_tecnico_censo_educacao_superior_2010.pdf>. Acesso em: 19 fev. 2017.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Monitoramento analítico como ferramenta para aprimoramento da gestão de programas sociais. **Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação**, Brasília, v. 36, n. 1, p. 38-67, 2011.

_____. Avaliação de Programas Sociais: conceitos e referenciais de quem a realiza. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 25, n. 58, p. 22-42, 2014.

LÉDA, Denise Bessa; MANCEBO, Deise. REUNI: heteronomia e precarização da universidade e do trabalho docente. **Educação Realidade**. v. 34, n. 1, p. 49-64, 2009.

LEVIN, Jack; FOX, James Alan; FORDE, David R. **Estatística para ciências humanas**. 11 ed. São. Paulo: Pearson Education do Brasil, 2012.

LIMA, Paulo Gomes. Políticas de educação superior no Brasil na primeira década do século XXI: alguns cenários e leituras. **Revista Avaliação**. Sorocaba, SP, v. 18, nº 1, mar. 2013.

LIMA, Marcus Vinicius A.; SOARES, Thiago Coelho; DELBEI, Luiz Henrique H.; BACKER, Claudia Cardoso. Fatores críticos de sucesso na educação superior brasileira. **Revista GUAL**, Florianópolis, v. 5, n. 3, p. 245-263, dez. 2012. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/gual/article/viewFile/1983-4535.2012v5n3p245/23673>>. Acesso em: 09 mar. 2018.

LOWI, Theodor. American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory. **World Politics**, 16, 1964.

LUBAMBO, Cátia W.; ARAÚJO, Maria L. C. de. **Avaliação de programas sociais: virtualidades técnicas e virtualidades democráticas**. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 2003. Trabalho para discussão, n. 158.

LUGÃO, Ricardo Gandini. **Consequências, limites e potencialidades na implementação do programa Reuni em IFES de MG: Um estudo multicaso**. 2011. 85 f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2011.

MACHADO, Andréia M. O.; SANTOS, Anita L. P.; CHAGAS, Milton J. R.; JÚNIOR, Francisco V. D. S.; SANTOS, Emanuela G. **Impactos financeiros do projeto de reestruturação e expansão das universidades federais – Reuni, no Campus II da UFPB:** um estudo sobre a graduação. 2013. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/114820>>. Acesso em: 20 abr. 2017.

MACIEL, Danilo Alain Simões. **Políticas públicas e democratização educacional:** Acesso e Permanência no Ensino Superior através do programa REUNI. 2014. 119 f. Dissertação (Mestrado) – Programa De Pós-Graduação Estudos Interdisciplinares sobre a Universidade. Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2014.

MAGALHÃES, Elizete Aparecida de. **Custo do ensino de graduação em instituições federais de ensino superior:** o caso da Universidade Federal de Viçosa. 2007. 129 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2007.

MARBACK NETO, G. **Avaliação:** instrumento de gestão universitária. Vila Velha: Hoper, 2007.

MARQUES, Lilian Tadim. Análise da relação entre os indicadores de desempenho e as variações das despesas públicas em universidades federais de ensino superior. In: **XXIII Congresso Brasileiro de Custos**. Porto de Galinhas, PE, Brasil, nov., 2016.

MORRA-IMAS, L. G.; RIST, R. C. **The road to results:** designing and conducting effective development evaluations. The World Bank, 2009.

MOURA, Mara Águida Porfírio; PASSOS, Guiomar de Oliveira. Avaliação do alcance da meta global do Reuni pelas universidades federais medida pelos indicadores de desempenho estabelecido pelo TCU. In: **EDUCERE - XII Congresso Nacional de Educação**. Curitiba – PR, 2015.

MUSGRAVE, Richard Abel; MUSGRAVE, Peggy B. **Finanças públicas:** teoria e prática. São Paulo: Campus, 1980.

NEVES, Clarissa Eckert Baeta; RAIZER, Leonardo; FACHINETT, Rochele Fellini. Acesso, expansão e equidade na educação superior: novos desafios para a política educacional brasileira. **Sociologias**, v. 9, n. 17, p. 124-157, 2007.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **Education at a Glance 2012:** OECD Indicators, OECD Publishing. 2012. Disponível em: <https://www.oecd.org/edu/EAG%202012_e-book_EN_200912.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2017.

_____. **Education at a Glance 2015:** OECD Indicators. Country Note: Brasil. 2015. Disponível em: <<https://www.oecd.org/brazil/Education-at-a-glance-2015-Brazil-in-Portuguese.pdf>>. Acesso em: 21 nov. 2017.

PALÁCIOS, José Gonzalo Armijós. Reuni: a hora dos deserdados. **Jornal Opção** [Online], Goiânia (GO), Edição de 7 a 13 out. 2007. Disponível em: <<http://www.jornalopcao.com.br/>>. Acesso em: 20 fev. 2016.

PALUDO, Augustinho. **Administração pública**, 3ª edição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

PAUL, Jean-Jacques; WOLYNEC, Elisa. **O custo do Ensino Superior nas Instituições Federais**. Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior, NUPES, Documento de Trabalho 11/90. 1990. Disponível em: <<http://nupps.usp.br/downloads/docs/dt9011.pdf>>. Acesso em: 12 dez. 2017.

PIANA, Maria Cristina. **A construção do perfil do assistente social no cenário educacional** [online]. São Paulo: Editora UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 233 p., 2009.

PINHEIRO, Helano Diógenes. **Redesenho das configurações estruturais na gestão universitária: ações derivadas da inovação e flexibilidade da legislação pós-LDB/1996**. 362 f. Tese (Doutorado em Administração) – Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2011.

PREDES, Fabiane da Silva de Lemos; PREDES JUNIOR, Ademir Ribeiro. A implementação do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni): um estudo de caso da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. In: **XIV Colóquio Internacional de Gestão Universitária**. UFSC, p.1-16, 2014.

QUINTANA, Alexandre Costa; SAURIN, Valter. Fontes de Financiamento e Despesas por Categorias Econômicas no Ensino Superior: Uma Análise Comparativa em Três Universidades Federais da Região Sul. **Revista de Ciências da Administração**, v.7, n.13, jan/jul 2005.

RADAELLI, Andressa Benvenuto. Estado e política educacional: reuni e a expansão do ensino superior público durante o governo Lula. **Jornada do HISTEDBR**, v. 11, 2013.

RAEDER, Savio. Ciclo de políticas: uma abordagem integradora dos modelos para análise de políticas públicas. **Perspectivas em Políticas Públicas**. Belo Horizonte, vol. VII, nº 13. p. 121-146. jan/jun 2014.

REIS, Elisa Pereira. Política e políticas públicas na transição democrática. In: MOURA, Alexandrina de Moura (Org.). **O Estado e as políticas públicas na transição democrática**. São Paulo: Vértice/Editora Revista dos Tribunais, p. 90-104, 1989.

REZENDE, Fernando. **Finanças públicas**. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2001.

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. **História da educação no Brasil**. 24. ed. Petrópolis: Vozes, 2000.

ROSSI, Pedro; MELLO, Guilherme. Choque recessivo e a maior crise da história: A economia brasileira em marcha à ré. **Centro de Estudos de Conjuntura e Política Econômica** - IE/UNICAMP: Nota do Cecon, n. 1, abril de 2017. Disponível em:

<https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/NotaCecon1_Choque_recessivo_2.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2017.

RUA, Maria das Graças. **Políticas públicas**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; CAPES: UAB, 130p., 2009.

SALES, Edriene Cristine da Silva Santos; FERREIRA, Vicente da Rocha Soares; ROSIM, Daniela; COSTA, Sergio Henrique Barroca. O Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni): Uma análise de seu processo de avaliação. In: **XLI Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração**. São Paulo, Out., 2017.

SANTOS FILHO, José Emílio dos; OLIVEIRA, Luísa N.. A execução orçamentária das Instituições Federais de Ensino Superior do Brasil, uma visão regionalizada para o período 2000-2016. In: **I Congresso Internacional de Desempenho do Setor Público**, Florianópolis, 2017. Disponível em: <cidesp.com.br/index.php/Icidesp/1cidesp/paper/download/90/127>. Acesso em: 23 out. 2017.

SANTOS, Clézia de Souza; CASTANEDA, Marcos Vinícius N. G.; BARBOSA, Jenny Dantas. Indicadores de desempenho das IFES da Região Nordeste: uma análise comparativa. In: **XI Colóquio Internacional sobre Gestão Universitária na América do Sul**, Florianópolis, dez., 2011. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/25952/2.4.pdf;jsessionid=49F086FD250A8F5FFA82E8C2414FB28A?sequence=1>>. Acesso em: 15 ago. 2017.

SANTOS, Fernando Soares dos. **Financiamento público das instituições federais de ensino superior IFES: um estudo da Universidade de Brasília-UnB**. 2013. 69 f. Dissertação (Mestrado Profissionalizante em Economia) - Programa de Pós-graduação em Economia, da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação, Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

SANTOS, Kátia Silva. Políticas públicas educacionais no Brasil: tecendo fios. In: XXV Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação/II Congresso-Ibero-Americano de Política e Administração da Educação, 2011, São Paulo. **Cadernos ANPAE**. São Paulo-SP: ANPAE, v. 11, 2011.

SCHWARTZMAN, Jacques. **Um sistema de indicadores para as universidades brasileiras**. São Paulo: Nupes/USP, 1994.

SCHWARTZMAN, Simon. A questão da inclusão social na Universidade Brasileira. In: **Simpósio Universidade e Inclusão Social - Experiência e Imaginação**. Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, nov. 2006. Disponível em: <http://www.schwartzman.org.br/simon/nclusao_ufmg.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2017.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos concretos**. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SECO, Ana Paula; AMARAL, Tania Conceição Iglesias do. Marquês de Pombal e a reforma educacional brasileira. In: **Navegando pela História da Educação Brasileira**. Campinas: [s.n.], 2006.

SHIROMA, Eneida Oto; MORAES, Maria Célia M. de; EVANGELISTA, Olinda. **Política Educacional**. Rio de Janeiro: DP&A. 2ª ed., 2002.

SILVA FILHO, Roberto Leal Lobo; HIPÓLITO, Oscar. **Financiamento e expansão do ensino superior**. 2009. Disponível em:

<<http://www.jornaldaciência.org.br/Detalhe.jsp?id=6277>>. Acesso em: 24 jun. 2017.

_____; MOTEJUNAS, Paulo Roberto; HIPÓLITO, Oscar; LOBO, Maria Beatriz de Carvalho Melo. A evasão no ensino superior brasileiro. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 37, n. 132, p. 641-659, 2007.

SILVA, Ricardo Margonari da; PREVITALI, Fabiane Santana. **A Terceirização no Setor Público Brasileiro**: Um estudo acerca da terceirização na Universidade Federal de Uberlândia e seus impactos na qualidade do ensino. 2012. Disponível em: <http://www.histedbr.fe.unicamp.br/acer_histedbr/jornada/jornada11/artigos/3/artigo_simposio_3_560_ricardo_margonari@hotmail.com.pdf>. Acesso em: 21 nov. 2017.

SIQUEIRA, Juliana Soares; CAVALCANTE, Paulo Roberto Nóbrega; FILHO, Paulo Amilton Maia Leite. Eficiência das universidades públicas federais nordestinas: qual o impacto do Reuni? In: **IX Congresso Anpcont**. Curitiba, Junho, 2015.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, p. 20-45, 2006.

SOUZA, Lanara Guimarães de. Avaliação de políticas educacionais: contexto e conceitos em busca da avaliação pública. In: LORDÊLO, José Albertino Carvalho; DAZZANI, Maria Virgínia (Org.). **Avaliação educacional**: desatando e reatando nós. Salvador: EDUFBA, 349 p., cap. 1, 2009.

_____. **Avaliação pública de políticas educacionais**: concepções e práticas avaliativas dos organismos internacionais no Brasil. 2013. 190 f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2013.

SOUZA, Vânia de Fátima Matias; LOPES, Mara Cecília Rafael; OLIVEIRA, Caroline Mari de. Política educacional – conceitos e contextos. In: _____. **Políticas educacionais e organização da educação básica**. Maringá: Cesumar, p. 15-47, 2015.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O papel das políticas públicas**. AATR-BA. 2002. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a_pdf/03_aatr_pp_papel.pdf>. Acesso em: 17 jun. 2016.

TENÓRIO, Robinson Moreira; ANDRADE, Maria Antônia Brandão de. A avaliação da educação superior no Brasil: desafios e perspectivas. In: LORDÊLO, José Albertino

Carvalho; DAZZANI, Maria Virgínia (Org.). **Avaliação educacional**: desatando e reatando nós. Salvador: EDUFBA, 2009. 349 p. cap. 2.

TREVISAN, Andrei Pittol; VAN BELLEN, Hans Michael. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Revista de Administração Pública: RAP**. Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, pp. 529-550, 2008.

TRÓPIA, Patrícia Vieira. A política para o ensino superior do governo Lula: uma análise crítica. **Cadernos da Pedagogia**. UFSCar, Ano I, v. 2, p. 1-19, 2007. Disponível em: <http://www.cadernosdapedagogia.ufscar.br/index.php/cp/article/viewFile/18/15>. Acesso em: 10 jul. 2017.

VASCONCELOS, Geovânia Moura; BARBOSA, Jenny Dantas. A sustentabilidade financeira da Universidade Federal de Sergipe: Entraves e Alternativas. In: **IX Colóquio Internacional sobre Gestão Universitária na América do Sul**, 2009, Florianópolis. Revista de Gestão Universitária. Florianópolis: Editora SC, v. 1, 2009.

VIANA, Ana Luiza. Abordagens metodológicas em políticas públicas. **Revista de Administração Pública: RAP**. Rio de Janeiro, v. 30, n. 2, 543 p., Mar./Abr, 1996.

APÊNDICES

APÊNDICE A – Resultado do Teste t por IFES

	CC cHU/A	CC sHU/A	A/P	A/F cHU	A/F sHU	FcHU /P	FsHU /P	GPE	GEPG	CAPES	IQCD	TSG
UFOP	0,000	0,000	0,498	0,709	0,709	0,376	0,376	0,061	0,053	0,019	0,000	0,005
UFSJ		0,027	0,074		0,480		0,002	0,226	0,006	0,937	0,001	0,165
UFV		0,000	0,929		0,002		0,001	0,021	0,647	0,628	0,002	0,003
UNIFAL		0,000	0,495		0,587		0,195	0,045	0,001	0,031	0,005	0,004
UNIFEI		0,000	0,000		0,010		0,001	0,007	0,005	0,773	0,274	0,178
UFJF	0,000	0,000	0,875	0,365	0,939	0,538	0,887	0,001	0,001	0,325	0,001	0,267
UFLA		0,000	0,936		0,114		0,242	0,118	0,006	0,021	0,050	0,001
UFMG	0,000	0,000	0,053	0,130	0,291	0,003	0,477	0,220	0,017	0,002	0,000	0,119
UFU	0,000	0,001	0,212	0,051	0,226	0,014	0,044	0,549	0,067	0,001	0,000	0,035
UFTM	0,119	0,070	0,697	0,001	0,015	0,000	0,444	0,079	0,020	0,011	0,070	0,074
UFVJM	0,004	0,004	0,566	0,001	0,001	0,002	0,002	0,099	0,538	0,021	0,011	0,012
UFSCar		0,001	0,314		0,533		0,516	0,001	0,062	0,001	0,066	0,000
UNIRIO	0,015	0,019	0,011	0,043	0,078	0,957	0,750	0,016	0,006	0,366	0,000	0,009
UFF	0,000	0,000	0,118	0,000	0,003	0,002	0,024	0,844	0,165	0,435	0,000	0,032
UFRRJ	0,000	0,000	0,000	0,822	0,394	0,001	0,000	0,019	0,052	0,131	0,000	0,012
UFES	0,000	0,000	0,340	0,017	0,008	0,010	0,027	0,120	0,000	0,977	0,000	0,074
UFPR	0,000	0,000	0,306	0,733	0,719	0,302	0,874	0,010	0,084	0,106	0,000	0,564
UTFPR		0,001	0,164		0,131		0,498	0,326	0,170	0,880	0,000	0,211
UFSC	0,000	0,000	0,016	0,486	0,480	0,117	0,291	0,030	0,018	0,000	0,000	0,017
UFCSPA	0,001	0,001	0,041	0,031	0,031	0,003	0,003	0,464	0,022	0,878	0,000	0,001
UFSM	0,000	0,007	0,771	0,457	0,764	0,830	0,265	0,019	0,000	0,010	0,000	0,054
UFRGS	0,000	0,000	0,001	0,096	0,096	0,001	0,001	0,184	0,000	0,000	0,000	0,324
UNIFAP		0,001	0,004		0,013		0,024	0,980	0,005	0,013	0,000	0,629
UFAM	0,000	0,004	0,149	0,446	0,170	0,026	0,512	0,246	0,030	0,270	0,015	0,000
UNIR		0,000	0,006		0,282		0,402	0,016	0,000	0,033	0,001	0,008
UFPA	0,000	0,000	0,961	0,037	0,232	0,027	0,156	0,801	0,001	0,794	0,000	0,029
UFBA	0,000	0,000	0,027	0,001	0,083	0,096	0,957	0,015	0,009	0,151	0,000	0,238
UFC	0,009	0,002	0,952	0,004	0,091	0,287	0,029	0,371	0,071	0,000	0,001	0,794
UFAL	0,067	0,208	0,806	0,006	0,294	0,007	0,003	0,044	0,018	0,001	0,002	0,010
UFPE	0,000	0,000	0,000	0,001	0,019	0,086	0,588	0,831	0,000	0,253	0,000	0,623
UFRPE		0,000	0,019		0,005		0,008	0,222	0,001	0,004	0,007	0,010
UFS	0,000	0,000	0,522	0,430	0,265	0,841	0,871	0,023	0,002	0,465	0,000	0,006
UFERSA		0,000	0,061		0,010		0,012	0,033	0,535	0,624	0,817	0,391
UnB	0,007	0,006	0,017	0,043	0,274	0,419	0,789	0,451	0,172	0,066	0,003	0,027
UFMS	0,000	0,000	0,032	0,058	0,001	0,610	0,213	0,770	0,001	0,099	0,000	0,025

Fonte: Dados da pesquisa.

APÊNDICE B – Taxa de crescimento anual por IFES (%)

Regiões	IFES	CC cHU/A	CC sHU/A	A/P	A/F cHU	A/F sHU	FcHU /P	FsHU /P	GPE	GEPG	CAPES	IQCD	TSG
Sudeste	UFOP	7,25	8,68	-0,80	0,06	0,06	-0,90	-0,90	-2,40	2,54	0,85	1,52	-4,30
	UFSJ		4,62	1,75		3,51		-1,80	0,50	22,46	0,13	1,79	-1,50
	UFV		7,72	0,39		2,72		-2,30	-0,40	0,10	0,00	0,38	-3,40
	UNIFAL		12,70	-0,40		-0,20		-0,60	-3,90	23,93	1,73	1,83	-5,90
	UNIFEI		11,14	-4,50		-2,20		-2,30	-5,20	-5,00	0,09	0,63	-4,50
	UFJF	11,71	10,64	0,17	-1,10	0,15	1,32	0,07	-1,50	11,75	0,29	3,31	-3,40
	UFLA		8,64	-0,20		-1,10		0,86	-2,10	-3,20	0,90	0,52	-6,20
	UFMG	8,28	7,24	1,74	-0,80	3,28	2,55	-1,50	-1,20	1,22	69,00	1,61	-2,00
	UFU	7,11	5,64	-0,10	1,73	-1,90	-1,80	1,74	-0,40	-1,40	1,80	2,09	-4,10
	UFTM	3,25	-0,50	0,85	12,14	5,01	-11,30	-5,30	-2,80	-6,20	-1,50	0,74	-5,60
	UFVJM	12,76	12,76	1,87	-6,50	-6,50	8,31	8,31	-2,30	17,07	6,28	1,27	-5,40
	UFSCar		9,51	-0,80		-1,10		0,32	-2,60	-0,20	-0,90	0,43	-6,40
	UNIRIO	8,23	8,05	2,48	1,29	2,23	1,02	0,00	2,04	7,23	1,85	2,37	-4,50
	UFF	7,65	6,83	1,03	2,91	3,80	-1,90	-2,80	-0,80	1,39	-0,10	1,77	-4,00
	UFRRJ	12,50	12,43	-3,40	0,00	-0,10	-3,30	-3,00	-3,40	-1,50	-0,80	2,20	-4,80
UFES	9,45	8,74	0,00	0,39	-1,90	-0,30	2,01	-1,00	5,86	0,01	2,47	-2,40	
Sul	UFPR	10,05	8,89	-0,40	-2,10	-1,80	1,70	1,47	-2,70	1,38	0,60	1,54	3,83
	UTFPR		12,49	-1,30		-1,30		0,12	-1,70	4,35	0,11	3,82	0,58
	UFSC	11,29	11,14	-1,60	-1,10	-1,20	-0,60	-0,40	-2,00	-2,10	1,32	1,31	-2,60
	UFCSPA	10,97	10,97	2,12	-1,50	-1,50	3,61	3,61	-0,40	3,47	0,56	2,87	-3,80
	UFSM	9,34	7,04	0,43	-1,40	1,66	-0,20	-3,20	-1,40	4,10	0,76	2,20	-2,50
	UFRGS	9,13	9,13	1,54	-0,40	-0,40	1,95	1,95	-0,50	2,10	1,00	2,15	0,16
Norte	UNIFAP		13,07	-6,10		-4,60		-1,50	0,36	10,75	17,55	3,70	-0,30
	UFAM	6,84	5,43	-1,10	1,40	-1,30	-2,50	0,23	0,24	6,51	0,34	1,16	-5,10
	UNIR		9,53	-2,80		-2,70		-0,30	-1,80	9,21	0,79	1,73	-5,20
	UFPA	10,28	8,71	0,26	2,02	-0,40	-1,70	0,70	0,09	10,06	0,08	3,19	-1,40
Nordeste	UFBA	8,69	7,86	1,76	2,69	1,75	-0,90	-0,04	-3,00	10,27	0,16	2,77	-2,50
	UFC	3,89	7,24	0,30	4,86	1,64	-2,90	-1,50	-0,90	3,05	0,67	2,70	-0,10
	UFAL	5,50	4,02	33,00	-3,00	-0,30	3,37	4,50	-2,50	7,15	1,45	2,42	-4,70
	UFPE	9,50	9,28	1,47	2,20	1,10	-0,70	0,36	-0,20	3,00	-0,80	2,09	-0,10
	UFRPE		11,35	-2,70		2,24		-4,90	0,90	5,89	0,89	1,17	-4,90
	UFS	9,07	8,53	-0,60	-0,50	-1,40	0,00	0,81	-2,40	7,10	0,25	3,80	-6,10
	UFERSA		5,24	-0,40		7,24		-7,80	-0,70	6,11	-0,50	0,19	-3,80
Centro Oeste	UnB	8,21	7,58	-1,70	-1,90	-1,70	0,21	0,00	-0,90	1,44	0,26	0,71	-3,90
	UFMS	9,27	8,91	-1,50	-1,80	-3,10	0,17	1,57	0,25	9,50	1,10	3,35	-2,70

Fonte: Dados da pesquisa.

APÊNDICE C – Taxa de crescimento do orçamento antes/pós Reuni (%)

IFES	Pessoal e Encargos Sociais			Outras Despesas Correntes			Investimentos		
	Antes	Pós	Geral	Antes	Pós	Geral	Antes	Pós	Geral
Sudeste	11,40	13,14	13,62	18,72	17,85	18,38	87,96	10,05	24,16
UFOP	5,16	13,81	14,40	31,42	18,37	20,41	-7,40	2,49	17,32
UFSJ	18,95	19,93	20,46	37,91	35,97	21,88	194,59	3,28	25,51
UFV	5,19	11,47	11,53	12,18	14,23	16,80	59,78	4,10	20,32
UNIFAL	12,87	17,53	18,89	6,90	22,28	23,44	20,07	15,95	30,59
UNIFEI	6,06	15,06	15,26	-21,30	19,72	22,99	37,95	16,20	28,76
UFJF	5,72	12,12	11,42	8,65	23,43	26,25	122,38	7,68	36,95
UFLA	14,61	13,94	13,55	38,16	12,86	16,51	177,98	24,41	33,12
UFMG	4,53	9,18	8,77	11,57	13,42	12,96	77,75	11,45	14,56
UFU	9,60	5,71	8,87	14,62	16,73	15,97	4,07	7,20	17,88
UFTM	8,50	13,39	10,65	-3,10	22,82	20,10	-18,20	14,07	37,34
UFVJM	25,25	20,45	22,21	24,85	28,29	28,72	243,36	12,43	36,02
UFSCar	7,79	12,99	13,86	19,78	16,18	17,26	-45,10	25,06	18,31
UNIFESP	9,65	7,73	10,04	-4,30	1,10	-1,30	86,18	28,37	27,97
UFABC	72,89	24,99	30,16	77,51	20,02	29,54	61,44	-1,10	2,54
UNIRIO	4,34	9,90	7,78	18,79	14,86	15,27	84,73	3,04	31,55
UFRJ	0,21	8,09	6,85	14,54	16,47	16,34	207,94	20,55	42,62
UFF	3,63	9,89	9,95	20,64	11,85	13,51	55,06	6,78	20,52
UFRRJ	-5,50	12,22	12,95	14,87	14,45	15,53	160,94	-3,80	13,23
UFES	7,20	11,19	11,13	32,03	16,13	17,11	147,70	-7,30	3,87
Sul	7,51	16,42	17,13	10,50	18,82	19,36	43,52	1,12	12,23
UNILA		47,49	47,49		30,40	30,40		-47,60	-47,60
UFPR	10,52	8,28	8,03	15,91	15,33	16,24	55,00	5,12	10,32
UTFPR	10,76	18,20	17,86	7,81	20,40	20,40	102,96	18,25	36,52
UFFS		27,38	27,38		18,32	18,32		-23,80	-23,80
UFSC	1,68	9,37	8,81	4,60	11,06	13,02	-25,50	11,26	27,99
FURG	5,45	0,78	8,72	8,26	18,05	18,42	3,64	8,13	28,46
UFCSPA	13,83	15,42	15,62	14,66	20,08	20,96	102,96	4,24	23,18
UFPeI	9,49	10,15	10,57	9,21	14,39	15,81	-18,20	21,16	33,23
UFSM	2,93	9,93	9,35	15,30	15,05	15,11	123,68	9,16	19,44
UNIPAMPA		25,84	25,84		25,85	25,85		-1,70	-1,70
UFRGS	5,45	7,80	8,72	8,26	18,05	18,42	3,64	8,13	28,46
Norte	7,01	18,77	18,41	17,89	26,21	26,94	48,19	8,14	16,65
UFAC	0,86	8,58	7,88	23,51	21,81	21,86	-21,50	16,96	24,82
UNIFAP	11,95	20,92	18,72	13,66	22,70	24,00	251,57	24,29	26,00
UFAM	2,00	10,74	10,40	27,83	16,72	17,37	225,13	2,05	12,35
UNIR	8,20	14,55	13,57	21,20	20,11	20,48	22,31	21,00	27,44
UFRR	15,98	14,97	14,21	20,76	23,61	25,31	-135,00	14,31	28,61
UFT	8,57	17,49	18,63	21,60	17,10	20,13	-82,30	4,98	16,23
UFOPA		38,04	38,04		34,65	34,65		9,39	9,39

conclusão.

IFES	Pessoal e Encargos Sociais			Outras Despesas Correntes			Investimentos			
	Norte	Antes	Pós	Geral	Antes	Pós	Geral	Antes	Pós	Geral
UFPA		7,21	9,36	9,74	13,20	17,83	18,17	40,55	10,45	21,43
UNIFESSPA			40,78	40,78		65,68	65,68		-37,60	-37,60
UFRA		1,33	12,24	12,15	1,36	21,84	21,78	84,73	15,53	37,83
Nordeste		16,46	16,57	17,15	31,78	26,77	28,07	81,89	6,03	14,88
UFBA		6,22	8,94	9,05	18,00	17,32	16,47	-6,20	-3,80	6,65
UFOB			51,46	51,46		57,15	57,15			
UFRB		108,40	20,58	29,15	175,40	21,81	37,41	55,31	-6,20	1,57
UFSB			-11,15	-11,15		61,79	61,79		18,84	18,84
UNILAB			53,18	53,18		47,31	47,31		-2,10	-2,10
UNIVASF		35,84	19,38	22,84	3,45	19,82	23,01	126,08	-0,40	-0,30
UFCA			32,01	32,01		49,37	49,37		-33,00	-33,00
UFC		10,44	7,26	7,22	6,02	15,35	15,75	153,82	5,83	22,93
UFPB		4,01	9,46	9,72	10,89	16,75	17,96	3,61	6,07	15,30
UFCG		4,99	11,93	11,88	25,07	17,39	18,34	122,78	4,83	17,21
UFAL		14,48	9,90	9,30	22,81	14,94	16,81	147,48	15,04	20,05
UFPE		6,27	10,14	9,70	20,32	16,43	16,52	11,48	10,69	20,39
UFRPE		8,79	12,61	12,97	28,60	19,43	19,05	59,41	10,42	16,07
UFS		13,49	13,26	13,20	26,31	17,97	16,85	80,23	25,28	26,39
UFMA		-1,00	9,60	9,17	38,82	16,38	18,27	221,10	13,33	25,29
UFPI		6,64	12,15	12,47	40,55	20,19	20,41	40,55	4,99	22,53
UFRN		6,18	11,00	10,67	13,26	20,08	19,81	61,56	20,68	26,70
UFERSA		5,65	16,51	15,77	15,42	32,33	32,96	69,31	12,04	48,38
Centro-Oeste		37,96	13,19	14,71	33,52	15,04	17,44	50,41	1,70	8,05
UnB		17,73	13,37	12,83	26,73	4,13	8,56	34,17	-16,60	-6,70
UFG		5,78	11,28	11,52	23,50	17,52	17,48	134,56	2,96	14,25
UFMT		6,18	11,08	10,94	24,35	17,79	18,75	23,80	11,90	19,98
UFGD		159,00	18,80	27,85	85,91	19,29	24,54	60,72	-0,70	-0,40
UFMS		1,13	11,44	10,39	7,09	16,48	17,85	-1,20	10,95	13,12

Fonte: Dados da pesquisa.

APÊNDICE D – Taxa de crescimento das despesas antes/pós Reuni (%)

IFES	Pessoal e Encargos Sociais			Outras Despesas Correntes			Investimentos		
	Antes	Pós	Geral	Antes	Pós	Geral	Antes	Pós	Geral
Sudeste	-0,71	14,36	14,13	33,79	14,55	15,29	80,09	13,21	20,92
UFOP	4,04	14,91	14,64	0,08	19,58	20,73	103,52	6,01	19,20
UFSJ	0,42	20,83	21,36	15,61	19,26	23,21	62,80	8,32	25,66
UFV	4,42	12,69	11,86	17,80	16,73	17,44	36,57	18,37	24,94
UNIFAL	12,46	18,41	18,99	39,63	22,49	24,10	117,83	12,37	25,47
UNIFEI	5,17	16,08	15,48	8,68	18,34	19,89	1,27	24,32	29,16
UFJF	4,85	13,08	11,60	30,51	13,51	17,52	8,13	22,51	23,94
UFLA	2,52	15,08	14,20	41,88	17,52	16,63	1,56	22,25	27,44
UFMG	2,73	10,47	9,14	20,34	16,90	15,49	117,12	-6,40	-8,70
UFU	4,01	10,69	9,17	14,76	6,85	1,80	0,14	11,14	16,87
UFTM	7,22	14,19	10,80	12,42	16,21	3,89	96,55	17,34	25,16
UFVJM	25,19	21,66	22,43	2,70	25,27	27,55	-24,80	16,66	29,19
UFSCar	6,00	15,20	14,45	16,23	12,60	16,00	139,58	19,80	22,16
UNIFESP	-100,40	7,25	13,82	2,84	-5,60	-5,00	-18,70	10,36	17,00
UFABC		25,95	30,64	304,73	21,62	37,85	328,06	7,30	24,74
UNIRIO	2,37	10,64	7,92	25,12	14,99	11,77	214,59	12,18	16,91
UFRJ	-1,30	9,28	7,60	22,44	14,05	10,04	125,06	41,96	31,98
UFF	1,78	11,10	10,21	1,83	3,37	4,45	28,17	-0,20	17,29
UFRRJ	-1,10	13,07	12,86	30,14	10,76	12,41	76,62	4,80	17,44
UFES	6,89	12,29	11,25	34,32	12,02	14,78	107,66	1,87	11,61
Sul	4,76	18,88	18,28	14,44	25,09	24,11	22,08	18,23	22,28
UNILA		51,63	51,63		41,76	41,76		9,31	9,31
UFPR	2,51	3,31	4,58	9,72	14,57	16,78	46,76	2,78	20,38
UTFPR		19,51	16,40		31,18	30,35		42,16	38,60
UFFS		27,40	27,40		43,42	43,42		69,69	69,69
UFSC	1,68	10,94	9,25	23,10	11,28	13,17	10,37	17,29	22,99
FURG	2,00	10,30	9,20	4,26	18,31	13,94	78,17	21,94	28,18
UFCSPA		16,72	16,52		32,55	30,29		6,34	12,71
UFPeI	6,60	11,92	10,98	22,02	6,82	5,38	-0,30	-5,50	-2,50
UFSM	6,86	10,71	9,85	16,69	13,47	8,05	-81,00	6,13	11,13
UNIPAMPA		34,59	34,59		47,50	47,50		16,05	16,05
UFRGS	8,93	10,67	10,66	10,84	15,14	14,57	78,50	14,34	18,54
Norte	4,74	26,58	25,77	19,63	26,60	27,26	56,20	25,39	27,43
UFAC	3,19	9,86	8,43	16,26	20,27	17,73	22,62	24,76	18,33
UNIFAP	8,98	21,96	19,45	40,33	22,39	22,53	98,58	13,62	20,36
UFAM	7,22	12,12	11,22	19,95	12,98	13,71	-2,80	6,49	10,86
UNIR	9,30	15,58	13,67	26,00	11,63	15,31	59,23	16,45	21,25
UFRR	-6,50	15,79	15,35	10,88	23,85	23,80	49,18	17,25	25,86
UFT	8,41	18,44	18,83	16,03	20,33	20,81	109,70	9,65	14,89
UFOPA		81,63	81,63		38,39	38,39		16,64	16,64
UFPA	6,60	10,63	10,15	24,20	9,64	11,88	82,65	17,18	17,38
UNIFESSPA		66,31	66,31		86,72	86,72		103,00	103,00
UFRA	0,74	13,46	12,67	3,37	19,80	21,71	30,42	28,84	25,76

(continua)

conclusão.

IFES	Pessoal e Encargos Sociais			Outras Despesas Correntes			Investimentos		
	Antes	Pós	Geral	Antes	Pós	Geral	Antes	Pós	Geral
Nordeste	16,66	15,74	17,33	20,92	63,10	63,71	45,68	62,57	67,80
UFBA	2,29	10,70	9,74	14,53	16,46	16,25	-6,90	4,17	8,65
UFOB					221,92	221,92		266,81	266,81
UFRB	106,04	21,66	29,48	173,40	18,73	35,66	204,20	1,91	27,50
UFSB					465,88	465,88		345,51	345,51
UNILAB		53,28	53,28		67,98	67,98		83,55	83,55
UNIVASF	35,71	14,51	18,06	10,82	22,78	24,80	12,42	5,05	11,80
UFCA					135,75	135,75		285,89	285,89
UFC	10,72	8,24	7,49	14,21	7,59	7,13	58,63	11,10	21,69
UFPB	3,46	11,06	10,16	-1,60	16,60	18,13	18,53	10,44	19,24
UFCG	3,40	12,84	12,11	23,66	16,18	17,02	110,51	-4,00	10,51
UFAL	10,25	11,04	9,65	17,72	13,01	12,41	-2,80	10,91	17,16
UFPE	18,41	11,05	32,37	10,50	11,02	9,16	-16,00	17,73	16,76
UFRPE	7,33	13,56	13,14	14,42	20,02	18,57	11,12	13,87	16,86
UFS	10,19	14,11	13,43	21,06	14,84	13,65	-13,80	24,40	27,31
UFMA	-0,60	10,97	9,47	-88,40	17,27	14,80	-47,10	9,22	19,09
UFPI	5,77	13,04	12,60	32,35	21,91	20,11	108,15	9,82	7,39
UFRN	3,61	11,97	10,98	29,23	16,82	16,50	156,93	11,90	16,65
UFERSA		18,01	18,01		31,10	31,10		17,99	17,99
Centro-Oeste	7,43	14,19	13,33	20,01	15,72	16,46	3,09	5,30	8,37
UnB	12,66	14,42	13,44	4,42	11,97	13,54	38,87	-6,70	2,54
UFG	5,35	12,08	11,61	31,02	14,27	15,13	21,24	11,01	15,73
UFMT	5,97	12,08	11,10	27,27	16,27	17,53	15,14	11,38	13,77
UFGD		19,56	19,56		19,48	19,48		1,96	1,96
UFMS	5,72	12,81	10,94	17,31	16,62	16,64	-62,90	8,85	7,85

Fonte: Dados da pesquisa.