

RICARDO GANDINI LUGÃO

**CONSEQUÊNCIAS, LIMITES E POTENCIALIDADES NA
IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA REUNI EM IFES DE MG: UM ESTUDO
MULTICASO**

**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
2011**

RICARDO GANDINI LUGÃO

**CONSEQUÊNCIAS, LIMITES E POTENCIALIDADES NA
IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA REUNI EM IFES DE
MG: UM ESTUDO MULTICASO**

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: 20 de junho de 2011.

Prof. Afonso Augusto T. F. C. Lima
(Co-orientador)

Prof^a. Nina Rosa da Silveira Cunha
(Co-orientadora)

Prof. Edson Arlindo Silva

Prof. Adriano Provezano Gomes

Prof. Luiz Antônio Abrantes
(Orientador)

À Mabi.

AGRADECIMENTOS

A Deus, por tudo e mais um pouco.

À minha esposa Cristiane, pela paciência, pela compreensão e pelo incentivo ao longo do curso.

A toda minha família, especialmente minha mãe e meu irmão, e aos amigos da PGP, por torcerem pelo meu sucesso.

Ao meu orientador, professor Luiz Antônio Abrantes, pela orientação neste trabalho e, sobretudo, pela amizade compartilhada, tanto no âmbito acadêmico quanto no profissional.

Ao professor Afonso, pelos conselhos na fase inicial do projeto de pesquisa e no desenvolvimento da dissertação, assim como em outros trabalhos acadêmicos.

À Simone Martins, pela ajuda desde o processo de seleção até a conclusão do programa.

Aos meus amigos do Mestrado, especialmente ao Antônio Brunozi e à Fernanda, por toda ajuda e amizade.

Às Universidades Federais de Viçosa, de Ouro Preto, de São João del Rei e de Lavras pela colaboração na coleta de dados.

A todos aqueles que, direta ou indiretamente, contribuíram para a realização deste trabalho.

SUMÁRIO

LISTA DE ILUSTRAÇÕES	v
LISTA DE TABELAS	vii
LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS	viii
RESUMO	ix
ABSTRACT	xi
1 INTRODUÇÃO.....	1
1.1 Objetivos.....	4
1.1.1 Objetivo Geral	4
1.1.2 Objetivos Específicos	4
2 REFERENCIAL TEÓRICO.....	5
2.1 Da Estratégia ao Planejamento Estratégico.....	5
2.1.1 O Planejamento nas Instituições Federais de Ensino Superior – IFES	9
2.2 Políticas Públicas.....	11
2.2.1 Avaliação de Políticas Públicas.....	17
2.3 Reforma Universitária	19
3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	28
3.1 Universo da pesquisa	29
3.2 Coleta e tratamento dos dados	30
3.3 Métodos e instrumentos de pesquisa	32
4 RESULTADOS E DISCUSSÃO	34
4.1 Caracterização das Instituições Federais de Ensino Superior	34
4.1.2 Caracterização das Universidades Federais em estudo	36
4.2 Planejamento, implementação e controle do Programa REUNI	40
4.2.1 A categoria Planejamento	40
4.2.2 A categoria Implementação	44
4.2.3 A categoria Política Pública	49
4.3 Limites e potencialidades	54
4.3.1 Limites	54
4.3.2 Potencialidades	56
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	59
REFERÊNCIAS	62
APÊNDICES	69

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 1 – Ciclo de Políticas Públicas.....	16
FIGURA 2 – Evolução percentual de indicadores das Instituições Federais de Ensino Superior no Brasil – ano base 2000.....	35
FIGURA 3 – Evolução percentual de indicadores das Instituições Federais de Ensino Superior em Minas Gerais – ano base 2000.....	35
FIGURA 4 – Instituições Federais de Ensino Superior e Universidades Federais no Brasil em 2010.....	35
FIGURA 5 – Evolução percentual de indicadores das Instituições Federais de Ensino Superior na Região Sudeste – ano base 2000.....	35
FIGURA 6 – Evolução percentual anual de indicadores da Universidade Federal de Viçosa.....	37
FIGURA 7 – Evolução percentual anual de indicadores da Universidade Federal de Ouro Preto.....	37
FIGURA 8 – Evolução percentual anual de indicadores da Universidade Federal de Lavras.....	37
FIGURA 9 – Evolução percentual anual de indicadores da Universidade Federal de São João Del Rei.....	37
FIGURA 10 – Relação média de candidato/vaga nas Universidades Federais em estudo.....	38
FIGURA 11 – Existência de atrasos na disponibilização dos espaços físicos (entraves nas obras).....	45

FIGURA 12 – Dificuldade em atrair candidatos para os processos seletivos em algumas áreas.....	46
QUADRO 1 – Categorias, subcategorias e unidades de análise.....	32
QUADRO 2 – Evolução da relação candidato/vaga nos cursos de graduação nas Instituições Federais de Ensino Superior.....	34
QUADRO 3 – Análise de Conteúdo da categoria Planejamento.....	41
QUADRO 4 – Análise de Conteúdo da categoria Implementação.....	44
QUADRO 5 – Análise de Conteúdo da categoria Política Pública.....	49

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – População entre 18 e 24 anos no ano de 2007.....	1
TABELA 2 – Alunos matriculados no ensino superior no ano de 2007.....	2
TABELA 3 – Caracterização das Universidades Federais.....	39

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

IBGE	- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IES	- Instituições de Ensino Superior
IFES	- Instituições Federais de Educação Superior
INEP	- Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDB	- Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC	- Ministério da Educação
PAC	- Plano de Aceleração do Crescimento
PDE	- Plano de Desenvolvimento da Educação
PDI	- Plano de Desenvolvimento Institucional
REUNI	- Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
SESu	- Secretaria de Ensino Superior
UFJF	- Universidade Federal de Juiz de Fora
UFLA	- Universidade Federal de Lavras
UFMG	- Universidade Federal de Minas Gerais
UFOP	- Universidade Federal de Ouro Preto
UFSJ	- Universidade Federal de São João Del Rei
UFTM	- Universidade Federal do Triângulo Mineiro
UFU	- Universidade Federal de Uberlândia
UFV	- Universidade Federal de Viçosa
UFVJM	- Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri
UNESCO	- Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNIFAL	- Universidade Federal de Alfenas
UNIFEI	- Universidade Federal de Itajubá

RESUMO

LUGÃO, Ricardo Gandini, M. Sc., Universidade Federal de Viçosa, junho de 2011. **Consequências, limites e potencialidades na implementação do Programa REUNI em IFES de MG: um estudo multicaso.** Orientador: Luiz Antônio Abrantes. Coorientadores: Afonso Augusto Teixeira de Freitas de Carvalho Lima e Nina Rosa Silveira da Cunha.

Com o propósito de criar condições para a ampliação do acesso e da permanência na educação superior, aumentar a qualidade dos cursos e melhor aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos existentes nas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), o Governo Federal, através do Decreto nº 6.096/2007, criou o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI. Este programa tem como meta global a elevação gradual da taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais para noventa por cento e da relação de alunos de graduação em cursos presenciais por professor para dezoito por cento ao final de cinco anos, a contar do início de cada plano das Universidades Federais. Considerando o novo contexto e os novos desafios e oportunidades relacionados à educação superior; a existência de cenários controversos desvinculados de um planejamento efetivo; a dificuldade relacionada ao financiamento da estrutura operacional nas universidades; a proposta de financiamento contida no REUNI com término previsto para 2012; a manutenção da qualidade de ensino; uma questão problema foi levantada: Quais serão as consequências, os limites e as potencialidades na implementação do Programa REUNI em Instituições Federais de Ensino Superior? Este trabalho tem como objetivo geral avaliar o processo de planejamento e de implantação do Programa REUNI em IFES de Minas Gerais. Para isso, foram entrevistados Pró-Reitores das áreas acadêmica, de pessoal e de planejamento das Universidades Federais, os quais também responderam a um questionário, sendo que o material coletado passou por uma análise de conteúdo. Foi analisada também a legislação pertinente ao REUNI, bem como os projetos de adesão ao programa das Universidades envolvidas. Constatou-se que os resultados advindos do programa de expansão planejado, com tempo mínimo para planejamento, poderão ser contrários aos objetivos propostos pelo REUNI, e ter impactos negativos a curto e a longo prazos nas Instituições, principalmente na queda da qualidade do ensino. Percebeu-se que as Universidades pesquisadas não tinham um processo de planejamento institucionalizado, por isso, seus projetos de adesão ao REUNI foram elaborados para atingir as metas pactuadas, principalmente as quantitativas. A exceção se deu em uma Universidade, onde havia sido

efetuado planejamento de expansão anteriormente ao Programa, o que ocasionou um projeto de adesão mais amplo, com ações conectadas a seus objetivos, podendo alcançar resultados mais significativos em relação às metas do Programa. Apesar da estrutura e do aparato que envolveu o programa REUNI, observa-se que a discussão está direcionada mais para o compromisso com a expansão de vagas na graduação do que com a reestruturação acadêmica proposta. A continuidade no processo de implantação das ações propostas pode comprometer a qualidade do ensino, uma vez que a prioridade, no momento, é de se atingir as metas quantitativas do Programa. Ademais, ainda não se verificou avanços significativos na reestruturação acadêmico-curricular nas Instituições, considerando que grande parte dessas ações está em curso tendo em vista sua projeção para o final do período do programa, ou seja, para 2012.

ABSTRACT

LUGÃO, Ricardo Gandini, M. Sc., Universidade Federal de Viçosa, June, 2011. **Consequences, limitations and potentialities in implementing the Program REUNI in IFES of MG: a multicase study.** Advisor: Luiz Antônio Abrantes. Co-advisors: Afonso Augusto Teixeira de Freitas de Carvalho Lima and Nina Rosa Silveira da Cunha.

In order to create conditions to increase access and retention in higher education, to improve course quality and for better utilization of physical infrastructure and human resources existing in the Federal Institutions of Higher Education (IFES), the Federal Government, through Decree No. 6.096/2007, created the Program for Restructuring and Expansion of Federal Universities - REUNI. This program's goal is a gradual increase in the global average completion rate of undergraduate attendance by ninety percent and the ratio of undergraduate students per teacher in classroom courses to eighteen, at the end of five years from the start of each Federal University's plan. Given the new context, challenges and opportunities related to higher education; the existence of controversial scenarios unrelated to effective planning; the difficulties related to the financing of the operational structure in universities; the funding proposal contained in REUNI with completion scheduled for 2012; and maintaining the quality of education, a problem question was raised: what are the consequences, the limitations and potentialities of implementing the program in Federal Institutions of Higher Education? Thus, this study aims to evaluate the overall planning process and implementation of the Program REUNI in IFES of Minas Gerais. For this reason interviews were conducted. Respondents were Deans of academic areas, human resources and planning staff in Federal Universities, who also responded to a questionnaire, and the material collected was passed through a content analysis. The relevant REUNI legislation was also evaluated, as well as project applications by the universities involved. It was shown that the results of the planned expansion program analysis, with minimal time for planning, may be contrary to the objectives proposed by the REUNI and may have negative impacts on institutions in short and long terms, especially in a fall in education quality. It was found that the universities surveyed did not have an institutionalized planning process, so their projects for adherence to REUNI were designed to achieve the agreed targets, especially the quantitative ones. The exception was from a University where the expansion planning had been made prior to the program, which led to a broader project of accession, with actions connected to their goals leading to the achievement of more significant results in relation to the goals of the program. Despite the structure and apparatus involving the program, the

discussion appears to be directed more to a commitment in expansion of enrolments in graduate courses than with the academic restructuring proposal. The continuity of the implementation process of the proposed actions can compromise the quality of education, since the priority at present is to achieve the quantitative targets of the program. Moreover, there has not been significant progress in the academic-curricular restructuring in the institutions, considering that most of these actions are ongoing and are projected to be finalized by the end of the program period, i.e. 2012.

1 INTRODUÇÃO

A educação, de acordo com a Constituição Federal de 1988, é direito de todos e dever do Estado e da família e será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

A regulação desse direito está na LDB – Leis de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 9.394/96 (BRASIL, 1996a), que estabelece as diretrizes e bases da educação no Brasil. A educação, de acordo com o artigo 1º da referida lei, abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e na pesquisa, nos movimentos sociais e nas organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais.

O direito à educação, conforme preconiza o artigo 26 da Declaração Universal dos Direitos Humanos (ONU, 1948), também é extensivo ao nível superior, que tem destaque no Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE (BRASIL, 2007a) previsto no Plano de Aceleração do Crescimento – PAC (BRASIL, 2007b).

O índice de matrículas no ensino superior, no período de 1997 a 2007, aumentou 134%, principalmente pela participação das instituições privadas que, em 2003, respondiam por aproximadamente 70,8% das matrículas. Apesar dessa significativa expansão, o ensino superior no Brasil ainda representa um desafio. O acesso às instituições públicas ainda deve ser ampliado para incluir uma proporção maior dos jovens com idades entre 18 e 24 anos, principalmente os provenientes das camadas mais baixas da população (UNESCO, 2009).

Para demonstrar como a população demanda esse bem público, os dados apresentados na Tabela 1 referem-se ao número de habitantes com idade entre 18 e 24 anos em 2007.

TABELA 1 – População entre 18 e 24 anos no ano de 2007

<i>Local</i>	<i>População (mil pessoas)</i>	<i>% da população total</i>
Minas Gerais	2.367	12,28%
Sudeste	9.399	12,06%
Brasil	23.644	12,85%

Fonte: IBGE (2007)

Considerando essa representatividade, observa-se pela Tabela 2 que a Região Sudeste encontrava-se em 2007, acima da média brasileira da população entre 18 e 24 anos

matriculada no ensino superior com 25,87%. Em Minas Gerais, nota-se que o estado também se encontra acima da média brasileira com 21,33%. Apesar de estar acima da média nacional, os números indicam a necessidade de expandir a oferta de vagas no ensino superior, assim como em todo o Brasil.

TABELA 2 - Alunos matriculados no ensino superior no ano de 2007

<i>Local</i>	<i>Matriculados</i>	<i>% da população entre 18 e 24 anos</i>
Minas Gerais	505.090	21,33%
Sudeste	2.431.715	25,87%
Brasil	4.880.381	20,64%

Fonte: INEP (2007)

Para aumentar o número de matrículas, o Governo Federal planejou a expansão das Instituições Federais de Ensino Superior – IFES – criando condições para a ampliação do acesso e permanência na educação superior, no nível de graduação, para o aumento da qualidade dos cursos e pelo melhor aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos existentes nas Universidades Federais, respeitadas as características particulares de cada instituição e estimulada a diversidade do sistema de ensino superior.

Neste contexto, através do Decreto nº 6.096/2007 (BRASIL, 2007c), foi criado o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI. Este programa tem como meta global a elevação gradual da taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais de 65% para 90% e da relação de alunos de graduação em cursos presenciais por professor de 10 para 18 ao final de cinco anos, a contar do início de cada plano das Universidades Federais.

O REUNI passa a ser a grande política do Governo Federal para o ensino superior no país, traduzido num programa de ampla dimensão e, ao mesmo tempo, acadêmico, político e estratégico. Considerando o conjunto de normas vigentes e metas pactuadas, há de se esperar impactos sobre a dinâmica das instituições, sua filosofia de trabalho, na missão proposta, nas diretrizes pedagógicas e na estrutura organizacional.

Porém, um outro cenário se faz presente. Em contraposição com o processo de expansão, essas instituições, a partir de meados de 1990, depararam com o contingenciamento e redução de seu financiamento, pela redução gradual de seu corpo docente e técnico-administrativo, pela não reposição de vagas de aposentadorias ou exoneração de servidores,

pelo aumento de vagas e matrículas nos cursos sem os recursos materiais, operacionais e humanos necessários (LÉDA; MANCEBO, 2009; LIMA; AZEVEDO; CATANI, 2008).

Entretanto, alguns fatores podem comprometer o atendimento das novas demandas e do oferecimento de um ensino de qualidade, pois remetem as instituições a um cenário incompatível com a nova realidade institucional. Entre eles pode-se destacar: o crescimento da demanda na oferta das disciplinas dos cursos de graduação e de pós-graduação; o aumento do número de alunos fora do âmbito do programa REUNI; infraestrutura precária e a impossibilidade de reposição total de vagas de servidores técnico-administrativos e docentes (LÉDA; MANCEBO, 2009; LIMA; AZEVEDO; CATANI, 2008).

A política para o ensino superior deveria promover uma revolução administrativa, considerando a proposta de uma administração mais racional dos recursos e a utilização da capacidade ociosa, visando generalizar os cursos noturnos e aumentar as matrículas sem despesas adicionais. Para isso, as universidades deveriam ter uma “efetiva autonomia”, mas que condicionasse o montante de verbas que viessem a receber à avaliação de desempenho. Nessa avaliação, seriam levados em conta, especialmente, o número de estudantes efetivamente formados, as pesquisas realizadas e os serviços prestados (CUNHA, 2003).

Além disso, a gestão e o financiamento da educação superior requerem o desenvolvimento de capacidades e de estratégias apropriadas de planejamento (UNESCO, 1999).

No que tange ao planejamento, Francisco (2005, p. 25) afirma que o planejamento surgiu da necessidade de se conciliar os objetivos econômicos aos objetivos sociais, devido às falhas na regulação do sistema e do mercado: “Se o mercado funcionasse perfeitamente, não haveria razão para existência da política econômica, tampouco a necessidade de se planejar”.

Nas universidades brasileiras o processo de planejamento foi instituído através da exigência da elaboração do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI). Para Deus (2008), o PDI é um tipo de planejamento estratégico para instituições, órgãos, empresas privadas e estatais, com o objetivo de avaliar, credenciar e recredenciar, autorizar novos cursos e avaliar os já existentes para as Instituições de Ensino Superior (IES) privadas, mas que, gradativamente, foi sendo adotado como ferramenta de gestão pela maioria das IFES. Para Minogue (2000), o planejamento estratégico exige o exame da realidade externa à organização a fim de identificar áreas mais promissoras ou futuras oportunidades.

A implantação do programa REUNI nas Instituições Federais de Ensino Superior introduziu uma forma de gerenciamento que vincula financiamento a metas a serem

alcançadas. Entretanto, o artigo 6º do Decreto 6.096/2007 (BRASIL, 2007c) prevê o estabelecimento de instrumentos próprios, fixando os recursos financeiros adicionais ao cumprimento dos planos estabelecidos. O parágrafo 3º do artigo 3º do referido decreto, também condiciona o atendimento dos planos à capacidade orçamentária e operacional do Ministério da Educação.

Considerando o novo contexto e os novos desafios e oportunidades relacionados à educação superior; a existência de cenários controversos desvinculados de um planejamento efetivo; a dificuldade relacionada ao financiamento da estrutura operacional e administrativa nas universidades; a proposta de financiamento contida no REUNI com término previsto para 2012; a manutenção da qualidade do ensino; uma questão problema é levantada: Quais são as consequências, os limites e as potencialidades do Programa REUNI na gestão de Instituições Federais de Ensino Superior?

Assim, este trabalho tem como objetivos geral e específicos:

1.1 Objetivos

1.1.1 Objetivo Geral

- Avaliar o processo de planejamento e implantação do Programa REUNI em Instituições Federais de Ensino Superior.

1.1.2 Objetivos Específicos

- a) avaliar a evolução dos indicadores acadêmicos das Instituições Federais de Ensino e caracterizar as Universidades Federais em estudo;
- b) verificar e analisar o processo de planejamento, de implementação e de controle do Programa REUNI em Universidades Federais; e
- c) avaliar os limites e as potencialidades na implementação do Programa REUNI em Universidades Federais, na percepção de seus dirigentes.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Da Estratégia ao Planejamento Estratégico

Segundo Porter (1986), estratégia pode ser definida como ações ofensivas e defensivas que uma empresa empreende para enfrentar com êxito as forças ambientais com o objetivo de criar uma posição defensável em seu setor de atuação e, assim, obter maior retorno sobre seus investimentos.

Para Oliveira (2007, p. 11), “A formulação das estratégias requer avaliação compreensiva e preventiva do ambiente externo e interno. Após a sua elaboração, é possível estruturar o plano de ação, que é a última fase do planejamento estratégico.”

A estratégia se apresenta com maior nitidez na administração quando Ansoff e McDonnell (1993, p. 70) afirmam:

Na década de 50, quando as respostas a descontinuidades ambientais começaram a se tornar importantes, o conceito de estratégia passou a fazer parte do vocabulário das empresas. Nos primeiros tempos, o significado do conceito não estava claro. Os dicionários não ajudavam muito, pois, de acordo com seu uso no sentido militar, ele era definido como “ciência e arte do emprego de forças numa guerra”.

Inicialmente, muitos administradores e alguns acadêmicos questionavam o novo conceito. Tendo testemunhado meio século de desempenho miraculoso pela indústria americana sem fazer uso da estratégia, eles perguntavam por que teria ela se tornado repentinamente necessária, e o que poderia fazer pela empresa?

Para dar um direcionamento à empresa no presente e no futuro, as decisões devem ser tomadas de forma ordeira e atendendo as exigências do mercado. Ansoff e McDonnell (1993) desenvolvem quatro regras para a estratégia. Na primeira, o desenvolvimento de padrões para medir seu desempenho de forma qualitativa através dos objetivos e, quantitativa através das metas. Quanto à segunda, é focada para a relação da empresa com seu ambiente externo, procurando desenvolver vantagem sobre seus concorrentes, voltando sua atenção para quais produtos e tecnologias a empresa desenvolverá, onde e para quem os produtos serão vendidos, desenvolvendo regras denominadas de estratégia de produto e mercado, ou estratégia empresarial. Já a terceira, volta-se para o desenvolvimento de relações e de processos internos, a fim de alcançar as pretensões das duas primeiras, elaborando regras denominadas

de conceito organizacional. Finalmente, a última regra preocupa-se com as decisões diárias que terão de ser sintonizadas com as demais, onde, muitas vezes, são decisões repetitivas por já estarem previstas na estratégia geral, essas regras são denominadas de políticas operacionais.

Ansoff (1985) também elabora características peculiares da estratégia, esclarecendo na primeira característica que o processo de formulação não resulta em nenhuma ação imediata e sim, cria alternativas em linhas gerais para que a empresa possa ter um direcionamento em suas pretensões de crescimento e, conseqüentemente, desenvolvimento, quebrando a mística de que só a formulação de uma estratégia resolve todos os problemas de uma empresa. Depois de formulada a estratégia, é possível observar na segunda característica a necessidade de focalização de áreas por ela determinada, para que os esforços possuam um direcionamento, facilitando e otimizando a elaboração de projetos estratégicos, tendo-se a preocupação de identificar e eliminar todas as incompatibilidades possíveis que possam prejudicar a implantação dos projetos estratégicos. Fica claro na terceira característica que, numa organização que historicamente sempre realizou seus interesses e já têm definidas as suas áreas de atuação, a busca por uma estratégia se torna desnecessária. Na quarta característica, o autor alerta para a dificuldade na enumeração de todas as possibilidades no momento da elaboração do projeto, abrindo espaço para que o mesmo seja elaborado, baseado em informações incertas e incompletas a respeito das classes de alternativas. O *feedback* se torna uma exigência na quinta característica, por entender que a quarta característica gera questionamentos em qualquer alternativa escolhida. A sexta característica faz uma distinção entre objetivos e estratégias, deixando bem claro que as estratégias são meios para a organização alcançar seus objetivos e que estas modificam-se à medida que os objetivos da organização mudam seu direcionamento. Na sétima característica, o autor esclarece a intercambialidade entre objetivo e estratégia em momentos diferentes dentro de uma organização, ficando a estratégia como nível gerencial e o objetivo para os níveis inferiores, como consequência natural da necessidade do detalhamento da estratégia e do objetivo.

As regras e as características facilitam a compreensão do conceito de estratégia elaborado pelo autor que preceitua que estratégia é um conjunto de regras de tomadas de decisão para orientação do comportamento de uma organização (ANSOFF, 1985).

Bateman e Snell (1998, p.124) oferecem a seguinte definição: “uma estratégia é um padrão de ações e de alocações de recursos destinados a atingir objetivos da organização”.

Observa-se a estratégia como uma forma de tentativa da organização em equilibrar as habilidades e os recursos da organização com as oportunidades encontradas no ambiente externo. Neste pensamento, pode-se observar que, além do simples pensamento de apoio a uma ação militar, uma preocupação de uma boa alocação de recursos de uma organização manuseada através das melhores habilidades da organização.

Montgomery (1998, p.5) amplia as idéias de Bateman e Snell, acrescentando vantagens competitivas quando diz que: “Estratégia é a busca deliberada de um plano de ação para desenvolver e ajustar a vantagem competitiva da empresa”.

Segundo Ferreira (1997 *apud* MINTZBERG; QUINN, 2003, p. 115):

A estratégia passou a ocupar espaço no mundo empresarial em meados dos anos 60, em resposta à obsolescência dos tradicionais planejamentos a médio e longo prazos e às dificuldades de esses instrumentos se adaptarem a um ambiente turbulento, em constante mutação.

Ferreira (1997 *apud* MINTZBERG; QUINN, 2003) coloca a estratégia como uma ferramenta necessária na administração, dado o processo acelerado de mudanças na economia demandando por respostas cada vez mais céleres, contrapondo-se aos tradicionais planejamentos, pela dificuldade de se adaptarem às constantes mudanças.

A definição oferecida por Mintzberg e Quinn (2003, p.19) a respeito de estratégia é que: “Não existe uma única definição universalmente aceita. Alguns autores e gerentes usam o termo de maneira diferente; por exemplo, alguns incluem metas e objetivos como parte da estratégia enquanto outros fazem firme distinção entre eles”.

Para corroborar o pensamento de Mintzberg e Quinn acima citado, pode-se citar Simon (1979 *apud* BEHR, 2009) que conceitua estratégia como um conjunto de decisões que conduz os integrantes de uma organização a atingirem os objetivos propostos.

As modificações constantes nos ambientes das empresas requerem a elaboração de um planejamento tendo como ponto de partida a participação das áreas que serão responsáveis pela sua execução, associado à garantia da interdependência das mesmas e consolidado com a interação dos escalões da empresa, criando condições para um planejamento permanente, aumentando a possibilidade de sucesso (WRIGHT; KROLL; PARNELL, 2000).

Drucker (1997, p. 136) conceitua planejamento como:

[...]processo contínuo de, sistematicamente e com maior conhecimento possível do futuro contido, tomar decisões atuais que envolvam organizar sistematicamente as atividades necessárias à execução dessas decisões; e através de uma retroalimentação organizada e sistemática, medir o resultado dessas decisões em confronto com expectativas alimentadas.

Para Newman (1981), o planejamento pode ser definido como um processo que nos permite prever e avaliar cursos de ação futuros ou alternativos, com vista à tomada de decisões mais adequadas e racionais.

Amato (1971) considera planejamento a formulação sistemática de um conjunto de decisões, devidamente integrado, que expressa os propósitos de uma empresa e condiciona os meios de alcançá-los. Esse conjunto de decisões é definido por Ansoff e McDonnell (1993) como processo de formulação de estratégias que não resulta em nenhuma ação imediata e sim, estipula as direções gerais nas quais a posição da empresa crescerá e se desenvolverá.

O planejamento é um curso de ação programado, visando ao atendimento de um objetivo. Planejar não é só declarar o que queremos que aconteça amanhã. Planejar é definir, com os meios que se têm, os caminhos a serem seguidos de acordo com a direção traçada para atingir a ação. No serviço público, estas ações são os programas que o governo desenvolve. As intervenções governamentais têm crescido de forma significativa nos últimos anos, com vista a atender as expectativas crescentes da comunidade, no sentido de uma busca permanente por novos padrões de vida e bem-estar de toda a sociedade (MATUS, 1997).

O mesmo autor chama atenção para a importância do administrador que planeja deve dar para a investigação da realidade, conhecendo-a de modo que os resultados advindos dessa investigação, produzam as respostas que vão conduzir o processo de planejamento. Em todas as organizações existe um mínimo de planejamento ou um conjunto de indicações gerais que orientam as políticas e as decisões de investimento. Nesse sentido, as organizações para conduzirem suas ações não dependem, necessariamente, do governo central, ainda que seja ele o ator mais poderoso.

Em vista disso, Francisco (2005) afirma que o planejamento não é apenas um trabalho periódico ou um plano para um determinado número de anos, mas um processo contínuo que requer um sistema de controle para efetuar adaptações e correções frequentes, levando-se em consideração todas as modificações com relação ao que foi previsto inicialmente, bem como a

necessidade de informação para incorporar novas práticas de gestão que vão surgindo durante o processo.

O planejamento proporciona os métodos por meio dos quais as decisões não-rotineiras podem ser formuladas e implementadas, uma vez que a organização em suas atividades, normalmente é estruturada em termos de atividades similares (organização funcional). É o sistema que permite à organização, a partir das informações a respeito das atividades organizacionais providas pelo controle de desempenho e pela avaliação da ambiência, alterar a estratégia em voga (MINTZBERG, 1995).

As organizações utilizavam o planejamento a longo prazo, pois acreditavam que o futuro poderia ser melhorado por uma intervenção no presente. Para Tavares (2007, p. 30) isso era possível porque a economia era, em grande parte, estável. Para a autora, "...a crescente rapidez das mudanças ambientais foi revelando a limitação das técnicas de projeção utilizadas, já que essas não previam descontinuidades nessas mudanças." Gradualmente, o planejamento enfatizou a compreensão dos fenômenos que ocorrem no ambiente de forma geral. O planejamento a longo prazo perde espaço para o planejamento estratégico que, na década de 70, passaria a predominar.

2.1.1 O Planejamento nas Instituições Federais de Ensino Superior – IFES

Na era da informação, o estudo na escola e os estudos sobre a escola ganham cada vez mais importância ou como afirmam Simões *et al.* (2002, p. 62): "A sociedade do conhecimento nunca pode ser para o ensino superior uma ameaça, antes é, acima de tudo, uma oportunidade que desafia a sua própria identidade." A educação universitária, todavia, ainda é vista como um setor que responde mais vagarosamente às mudanças sociais, tecnológicas e econômicas. O formato "tradicional" das IES está em declínio e não atende mais às exigências do mundo de hoje. Novas formas de ensino e estruturação mais flexíveis e híbridas são crescentes, como as universidades abertas, os cursos de curta duração, sequenciais, conjugados com uma pós-graduação e *online* - parcial ou integral.

Para Francisco (2005), o planejamento é um instrumento que identifica a organização, define sua missão, sua filosofia de trabalho, seu sistema de gestão e de avaliação. As IFES seguem, para seus planejamentos, as diretrizes do planejamento nacional, consubstanciadas na Constituição Federal, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, no Plano

Plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e demais leis e normas que regulamentam o assunto.

Segundo o mesmo autor citado anteriormente, o trabalho de planejamento encontra sérias dificuldades face à escassez de recursos financeiros, o que muitas vezes distorce as diretrizes políticas definidas pelas instituições, limitando as ações a serem empreendidas que têm como objeto a disseminação do conhecimento, da cultura, do desenvolvimento da pesquisa e do serviço à sociedade. Uma outra dificuldade adicional no processo de planejamento é a própria estrutura natural das universidades, complexa por si só. Mesmo cada uma delas apresentando particularidade na sua estrutura organizacional, existe uma estrutura básica comum de gestão para todas, composta por dois níveis: o administrativo e o acadêmico.

Para Arguin (1989, p. 23), o planejamento estratégico nas Universidades poderia ser definido como:

[...]um processo de gestão que apresenta, de maneira integrada, o aspecto futuro das decisões institucionais, a partir da formulação da filosofia, da instituição, sua missão, sua orientação, seus objetivos, suas metas, seus programas e as estratégias a serem utilizadas para assegurar sua implantação. O propósito do planejamento estratégico é o de tratar a instituição, não em círculo fechado, como se fazia outrora, mas em estreita relação com o seu meio ambiente.

Como instituições sociais prestadoras de serviços, as IFES devem ter na sua missão o objetivo maior voltado para atender as demandas geradas pela sociedade em transformação. Marcovitch (1998) entende que a missão se reconceitua a cada época e jamais será definida com exatidão. Pode-se, assim, inferir que o Plano de Desenvolvimento Institucional - PDI é uma declaração de propósitos, de caráter amplo, que individualiza e distingue a razão de ser da Instituição, compartilhada pelos seus diferentes segmentos constitutivos, configurando-se como a principal referência, tanto para o planejamento quanto para toda e qualquer ação que venha a ser realizada no seu âmbito.

Para Hardy e Fachin (1996, p. 39), tal situação parece pouco provável em muitas universidades. A descentralização do poder, a autonomia profissional, a estrutura complexa, as determinações da administração assim como a intervenção governamental na política das instituições “servem para tornar a visão convencional de formulação de estratégias uma descrição pouco adequada na maioria das universidades.” Os autores concluem que:

O processo de formulação estratégica nas universidades é, assim, muito diferente da visão de estratégia deliberada. Muitos atores distintos estão nela envolvidos; as estratégias são frequentemente fragmentadas, variando de acordo com o departamento ou a faculdade que as formulam; as normas profissionais exercem uma forte influência sobre as estratégias; a revolução estratégica é difícil; e quando a mudança estratégica de fato ocorre, ela é frequentemente uma resposta gradual e constante às forças ambientais. Um modelo mais amplo do processo estratégico é assim necessário se quiser-se descrever e analisar, adequadamente, as organizações universitárias (HARDY e FACHIN, 1996, p. 39).

O conhecimento da instituição, o estudo e a análise da qualidade de seus pontos fortes e de seus pontos fracos parecem assim necessários para prever os novos projetos (ARGUIN, 1989).

A análise do meio ambiente tem por objetivo identificar os pontos fortes e os pontos fracos da instituição no plano de seus programas de estudo e de pesquisa, no plano dos corpos docente e discente, no apoio ao ensino, no plano da imagem e do clima. Estes elementos contribuem para a reputação de uma instituição e devem ser levados em consideração no processo de planejamento (ARGUIN, 1989).

2.2 Políticas Públicas

As políticas públicas têm origem em necessidades manifestadas pelos diversos atores sociais e se destinam a encontrar soluções conciliatórias para resolver demandas de assuntos públicos incluídos na agenda do governo. Na ausência de políticas públicas, o que se nota é um espaço de conflitos de interesses competitivos em relação ao uso do bem público. No conceito tradicional, as políticas públicas correspondem ao programa de apoio de uma autoridade pública ou ao resultado da atividade de uma autoridade investida de poder público e de legitimidade governamental. Esta definição tem amplo desenvolvimento no campo da ciência política e administrativa, dando ao Estado papel central na resolução dos problemas coletivos (PARADA, 2002).

Com frequência, alguns conceitos são incorporados em estudos acadêmicos sem que seus significados teóricos sejam devidamente analisados. É constante o uso da expressão “política” e “política pública” como sinônimos.

Segundo Parada (2002, p. 31-32), “a política é um conceito muito amplo, relativo ao poder na sociedade em geral, é a esfera da decisão social”. As políticas públicas correspondem a soluções específicas de como manejar os assuntos públicos. São utilizadas para estudar o conjunto da política, incluindo a discussão da agenda pública por toda a sociedade, as eleições entre candidatos e seus programas, as atividades de governo e da oposição, assim como os esforços analíticos sobre estes temas.

Para Muller e Surel (*apud* JARDIM *et al.*, 2009) as expressões “política” e “políticas públicas” comportam acepções, concepções e definições variadas. A língua inglesa utiliza três termos para identificar suas diferenciações: *polity*, para a esfera da política e para diferenciar o mundo da política do mundo da sociedade civil; *politics*, para a atividade política na disputa por cargos políticos, o debate partidário e *policies*, para a ação pública, ou seja, os processos que elaboram e implementam programas e projetos públicos.

Não existe, portanto, um consenso sobre o que seja uma política pública, mas Silva (1998 *apud* JARDIM *et al.*, 2009) entende ser possível identificar características comuns às políticas, que poderiam ocorrer em diferentes graus:

[...] relações de poder e legitimidade, espaços de trocas; elementos de valor e conhecimento; normas, regulamentos e procedimentos; necessidades de escolhas; sentidos e valores culturais; uma ideologia que as gere e sustente; planejamento orçamentário; organograma e estrutura organizacional hierárquica setorial, integração e inter-relacionamento entre seus vários aspectos e níveis; programas e projetos específicos; dinamismo para as necessárias atualizações; participação dos setores interessados; representação democrática da sociedade na sua formulação e implementação; atendimento de diferentes demandas; critérios de aferição e avaliação de seus resultados; atenção para as correções necessárias ao longo de sua trajetória.

Muller e Surel (2004 *apud* JARDIM, 2009) entendem que um conjunto de textos legais ou reguladores de uma determinada atividade ou setor não é suficiente para caracterizar uma política pública, esta não é apenas um conjunto de decisões. É concebida, formulada e implementada a partir de atores sociais diversos que se relacionam e se influenciam mutuamente, em um ambiente de conflitos e consensos.

Para os autores, estudar uma política pública pressupõe considerar “o conjunto dos indivíduos, grupos ou organizações cuja posição é afetada pela ação do Estado” e os “atores,

homens políticos, funcionários de todos os níveis, grupos de interesse, um espaço de relações interorganizacionais que ultrapassa a visão estritamente jurídica” (MULLER; SUREL, 2004 *apud* JARDIM, 2009, p.23).

No que se refere ao estudo das políticas públicas, Jardim *et al.* (2009) consideram-no um esforço para a compreensão do papel do Estado e de suas implicações na sociedade contemporânea, a partir da observação da lógica existente nas diferentes formas de interação entre Estado e sociedade e da identificação das relações existentes entre os diversos atores e da dinâmica da ação pública.

A política sem propostas de políticas públicas corre o risco de tão somente concentrar-se na distribuição de poder entre os agentes políticos e sociais e deixar de resolver as necessidades apresentadas pela demanda da sociedade e pela vontade coletiva, restringindo o desenvolvimento e aumentando as desigualdades sociais.

A elaboração e a implantação de políticas públicas não podem estar dissociadas da análise política, pois são determinadas por mecanismos políticos e, portanto, refletem a combinação de vários fatores contribuintes, integrados a uma rede de interações sociais (LYNDEN *et al. apud* HALL, 2001). Neste complexo cenário, o Estado, como entidade legítima da sociedade, não pode ser considerado como ator neutro, já que é representado por indivíduos que têm seus próprios objetivos e interesses.

Na realidade, o governo é um dos elementos do processo, influenciando por meio das estruturas institucionais e administrativas, com valores, ideologias e procedimentos de tomada de decisões (COHEN; FRANCO, 2007).

Conforme argumentam Davis *et al. (apud* HALL, 2001), a política pública representa as opções (intencionais e não intencionais) adotadas por uma sociedade e, portanto, não é um fato comportamental e óbvio. O processo de elaboração e implantação da política pública é variável e, constantemente, altera sua estrutura ao longo do tempo, característica que dificulta sua análise e seu entendimento.

No final da década de 1990, surgiu um novo conceito de gestão da coisa pública devido, principalmente, à necessidade de reconsiderar as estratégias tradicionalmente adotadas na formulação de políticas públicas. As abordagens regionais passaram a ser, gradativamente, substituídas por iniciativas de abrangência sub-regional ou local, cuja problemática tende a ser mais homogênea (BANDEIRA, 2000). As análises locais permitem diagnósticos mais precisos da situação e das potencialidades de uma área. Outro aspecto

importante incorporado à nova visão de gestão pública é a co-responsabilidade entre o Estado e a sociedade por meio da criação de espaços de participação na construção do público, utilizando instrumentos democráticos que possibilitam o exercício da cidadania ativa.

Assim, a concepção atual de política pública permite melhorar os serviços públicos, o acesso à informação da administração pública, ampliar a participação cidadã e avaliar de forma mais adequada os resultados.

A conquista de resultados mais significativos na implantação de políticas públicas, tanto do ponto de vista qualitativo como quantitativo, deve considerar a possibilidade de integração do poder público, da iniciativa privada e da comunidade. Esta integração, com objetivos definidos e regras claras e estáveis, permite aumentar a participação e a transparência no processo de desenvolvimento de uma política pública. Desta forma, quanto maior for a diversidade de atores e recursos que interagem na elaboração, na implantação e na análise das políticas públicas, maiores serão as probabilidades de alcançar resultados positivos, pois são importantes fontes de informação e indicadores de atuação (HALL, 2001).

A ação do governo deve se orientar em torno de políticas estratégicas, a partir de uma hierarquização de prioridades que, geralmente, são limitadas por circunstâncias econômicas e políticas e que se condicionam mutuamente. Além disto, o governo municipal deve cuidar para que as políticas públicas setoriais estejam concatenadas entre si e integradas com as políticas regional e nacional, permitindo a otimização de recursos humanos e financeiros e a conquista de ações mais concretas e eficazes na direção do desenvolvimento sustentável (DOURADO *et al.*, 2003).

O debate sobre a definição, as possibilidades e os limites das políticas públicas remonta, de um modo geral, à concepção de um conjunto de medidas governamentais caracterizadas pela sua importância social, passíveis de serem adotadas num contexto que favoreça a participação democrática dos setores organizados da sociedade, capazes e à disposição para contribuir na discussão, na elaboração, na implementação e na (re)avaliação das diretrizes que determinada sociedade está seguindo ou pode vir a seguir (MAAR, 2006).

As concepções mais usuais de políticas públicas compreendem uma seleção de iniciativas com pretensão social que visam a reformar ou a remediar as contradições cada vez mais acirradas de uma sociedade que se transformou tecnicamente, mas manteve formas de pensar, agir e sentir arraigadas à exploração da natureza e do próprio homem, desde a degradação ambiental até a pressão constante para a baixa dos salários. Na atualidade, tais

políticas, em função das distorções introduzidas pelo liberalismo, não têm procurado superar as condições predominantes de miséria social e desigualdade econômica, enrijecendo a concentração de riquezas e provocando a ampliação de uma coerção individual e social, o crescimento de uma grande apatia política, além de exacerbar a violência (DOURADO *et al.*, 2003).

Evidentemente, pode-se considerar que, política, no sentido amplo e complementando a idéia subjacente ao termo “políticas públicas”, evoca todas aquelas iniciativas direcionadas com o intuito de interferir na realidade social devido à existência de conflitos que não podem ser resolvidos de nenhuma outra forma. A vida em sociedade é incessantemente pautada por questões correntes que conduzem a toda sorte de decisões políticas, não necessariamente institucionais (MAAR, 2006).

Ainda segundo o mesmo autor, a importância da política abrange determinadas decisões, individuais ou coletivas, tomadas para resolver situações conflituosas com consequências para um indivíduo, um conjunto de pessoas ou toda a sociedade. O convívio permeado por indiferença, intolerância, injustiça, imoralidade ou alguma falta evidente de respeito à dignidade humana e à vida, geralmente traz à cena do espaço público e/ou privado um conjunto de valores e regras de comportamento que repercutem em decisões individuais e coletivas podendo influir no fluxo dos fatos. Uma omissão diante de qualquer demanda – a não preservação do meio ambiente, do patrimônio público e o desrespeito aos direitos sociais – pode significar, não apenas falta de preocupação com os impactos de uma ação inconsequente, mas também negligência por não tomar medidas para reparar eventuais danos.

Em contraponto, para evitar que ações antissociais continuem a se repetir, iniciativas políticas podem e devem ser tomadas. Tradicionalmente, dada a restrição de participação da sociedade na tomada de decisões, adotam-se medidas coercitivas e punitivas, enquanto que o caminho mais indicado, porque democrático, passa por uma mobilização coletiva em prol de projetos voltados à defesa de comportamentos éticos, como fruto de um processo educativo que resulte em ações imediatas e de médio e longo prazos, com reflexos nas formas de sociabilidade (DOURADO *et al.*, 2003).

Nesse sentido, a comunicação efetiva entre as diferentes dimensões da vida – individual e coletiva – implica no estabelecimento de decisões políticas que podem ser, mais ou menos, extensíveis à sociedade. Assim, quando normatizadas, tais decisões podem ser aplicáveis a todos (estatutos, leis, decretos) e são tidas como universalistas ou

universalizáveis. Existem também aquelas políticas que podem regular a interferência estatal no âmbito da vida privada por meio da exigência de deveres e da garantia de direitos a todos ou àqueles que demandarem. Há ainda políticas de cunho assistencial capazes apenas de responder a alguma situação emergencial em que se encontra determinada população, por exemplo, em decorrência da pobreza ou de alguma calamidade social.

Dada a complexidade que as envolve – a definição de diretrizes, face às diferentes perspectivas e demandas em disputa, o público a ser privilegiado etc. –, é fundamental estabelecer uma nova forma de organização e funcionamento das políticas públicas. Neste sentido, são muito importantes os setores organizados da sociedade civil, bem como a intervenção dos partidos políticos, seja por meio do debate parlamentar, seja através da disputa pelo governo institucional, se necessário. Ressalta-se que os partidos políticos e os parlamentares devem comportar-se como representantes de interesses sociais legítimos numa disputa democrática para definir as políticas públicas, cumprindo sua função de poder autônomo, conforme previsto nos cânones republicanos (MAAR, 2006).

Para Frey (2000 *apud* MARTINS, 2008), as políticas públicas têm diversas fases, não havendo na literatura um consenso, porém, apresentam poucas diferenças entre elas. Segundo o autor, as fases comuns são: formulação, implementação, controle e impacto. Entretanto, neste estudo serão consideradas as fases elaboradas por Martins (2008) que são: formulação, decisão, implementação e avaliação, conforme ilustrado na figura 1:

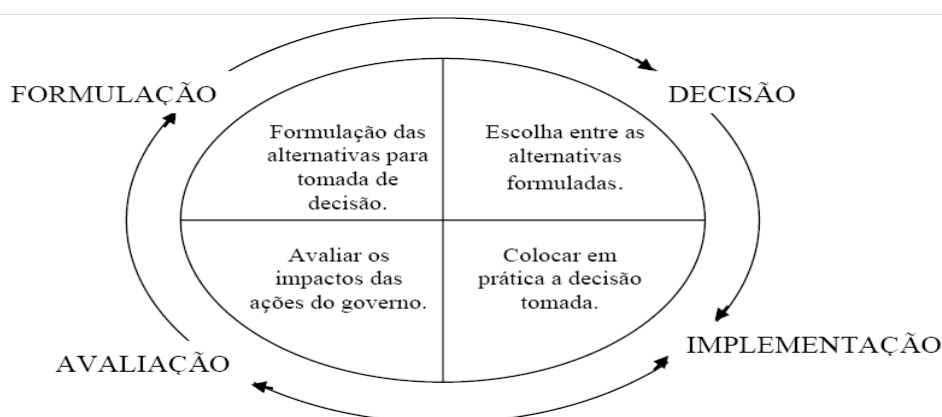


Figura 1: Ciclo de Políticas Públicas

Fonte: Martins (2008)

Como o foco deste estudo foi a Avaliação de Políticas Públicas, essa fase será tratada na subseção a seguir.

2.2.1 Avaliação de Políticas Públicas

O conceito de avaliação pode ser equiparado a “pesquisa ou mensuração” e “auditoria ou diversas variantes do controle de qualidade”, definida como “estimativa da extensão em que objetivos específicos foram alcançados”. Há, ainda, quem a defina como o ato de coletar e apresentar informações que possibilitem aos tomadores de decisão atuar de forma mais inteligente (WORTHEN *et al.*, 2004, p.35).

Os autores entendem, entretanto, que a avaliação é a “determinação do valor ou mérito de um objeto de avaliação”, ou seja, “a identificação, o esclarecimento e a aplicação de critérios defensáveis para determinar o valor ou o mérito, a qualidade, a utilidade, a eficácia ou a importância do objeto avaliado em relação a esses critérios” (WORTHEN *et al.*, 2004, p. 35). E finalizam: a avaliação usa métodos de pesquisa e julgamento dentre os quais: 1) determinação de padrões para julgar a qualidade e concluir se esses padrões devem ser relativos ou absolutos; 2) coleta de informações relevantes; 3) aplicação dos padrões para determinar valor, qualidade, utilidade, eficácia ou importância. Ao final, indica recomendações cuja meta é otimizar o objeto em relação a seu(s) propósito(s) futuro(s).

Em termos instrumentais, a avaliação de políticas relaciona-se com a implementação da política ou programa, visando obter um fluxo contínuo de informações para monitorar a execução do programa, ou seja, constatar o processo de construção do esperado, em termos de volume e qualidade, sempre procurando averiguar os impactos (COHEN; FRANCO, 2007).

No Brasil, as avaliações sempre estiveram no bojo do processo de planejamento governamental, de forma que melhorias contínuas pudessem ser incorporadas na administração pública. Mais recentemente, as avaliações de programas estão sendo implementadas com mais rigor técnico, com vistas às recomendações de continuidade, paralisação ou reformulação dos programas avaliados (COHEN; FRANCO, 2007).

A avaliação tem sido classificada em função do seu *timing* “(antes, durante ou depois da implementação da política ou programa), da posição do avaliador em relação ao objeto

avaliado (interna, externa ou semi-independente) e da natureza do objeto avaliado (contexto, insumos, processos e resultados)” (COTTA, 2001, p.91).

A avaliação *ex-ante* é realizada antes do início do projeto, ou seja, trata-se de uma avaliação que procura medir a viabilidade do programa a ser implementado, no que diz respeito a sua relação custo-benefício. Geralmente é utilizada por órgãos financiadores de projetos e pode ter como objetivo a identificação de prioridades e metas (WORTHEN *et al.*, 2004).

A avaliação formativa ou de processo representa a categoria em que os resultados de um programa ou política são focalizados, conseqüentemente a avaliação assume um caráter somativo. Essa modalidade de avaliação que se realiza ao final da fase de implementação ou após a conclusão de um programa, consiste no exame e na análise de objetivos, impactos e resultados. Focaliza a relação entre processos, resultados e impactos comparando os diferentes programas, o que possibilita escolher o mais adequado e viável para atingir as metas no prazo pretendido. O objetivo principal da avaliação somativa, de acordo com Worthen *et al.* (2004), é o de analisar a efetividade de um programa, compreendendo em que medida o mesmo atingiu os resultados esperados.

A avaliação *ex-post* investiga em que medida o programa atingiu os resultados esperados pelos formuladores. Entretanto, essa análise de resultados pode ser agrupada em duas modalidades: resultados esperados e resultados não-esperados. Referem-se, respectivamente, aos efeitos gerados e aos efeitos não-antecipados pelo programa no plano de implementação (COHEN; FRANCO, 2007).

A avaliação da efetividade diz respeito, propriamente, ao estudo do impacto do planejado sobre a situação, à adequação dos objetivos definidos para o atendimento da problemática, objeto da intervenção, ou melhor, ao estudo dos efeitos da ação sobre a questão, objeto do programa ou política (COHEN; FRANCO, 2007).

A avaliação da efetividade questiona a proposta, os objetivos e a ação desenvolvida, não em termos de sua capacidade de execução, mas em termos de sua capacidade de dar respostas adequadas ao desafio posto pela realidade por inteiro (cobertura), no limite do âmbito da intervenção da ação planejada (BAPTISTA, 2000).

Nesse tipo de avaliação de políticas ou programas, a maior dificuldade consiste em estabelecer o grau de efetividade em uma perspectiva comparativa entre o antes (*ex-ante*) e o depois (*pos-facto*), como também em demonstrar que os resultados encontrados estão

relacionados aos produtos ou serviços oferecidos. Essa modalidade de avaliação apoia-se, não só em dados extraídos da realidade pela própria organização, como também em dados secundários disponíveis como registros, recenseamentos e pesquisas, nos quais se podem obter informações adicionais de grande validade para a análise do antes e do depois da intervenção (COHEN; FRANCO, 2007).

Nessa perspectiva, pretende-se avaliar o sucesso ou o fracasso em termos de uma efetiva mudança nas condições prévias da vida da população atingida pelo programa ou política. É precisamente na avaliação de efetividade que a distinção entre avaliação e análise torna-se mais clara e relevante, devido à necessidade, já mencionada, de demonstrar que os resultados encontrados na realidade social estão causalmente relacionados àquela política ou programa particularmente (COHEN; FRANCO, 2007).

2.3 Reforma Universitária

A conjuntura da década de 1990 resultou, em grande parte, da crise geral na década de 1970 (principalmente do Estado do bem-estar e do modelo fordista-taylorista de produção), da intensificação do movimento de internacionalização do capital (especialmente do capital financeiro), da implementação de um modo mais flexível de acumulação capitalista e da adoção das políticas neoliberais que tratam o mercado como princípio fundador e autorregulador da sociedade global competitiva (LIMA; MARQUES; SILVA, 2009). Nessa perspectiva, os objetivos da reforma do Estado e do sistema educativo no Brasil eram reduzir a esfera pública e ampliar a esfera privada. Essa conjuntura desempenhou, também, papel determinante no processo de redefinição da educação superior e, em especial, da universidade pública (CATANI; OLIVEIRA, 2002).

Para os referidos autores, no caso das Universidades Federais, verifica-se uma série de políticas e processos que buscam ajustá-las ao programa de diversificação e diferenciação, incluindo a diminuição de recursos do governo federal para sua manutenção e, concomitantemente, a implantação e a ampliação de novos mecanismos de controle. Embora já existisse um processo natural de heterogeneidade, há mecanismos históricos de convergência que proporcionam a unidade do sistema como: indissociabilidade ensino-pesquisa-extensão; carreira única; autonomia universitária e avaliação institucional.

Entretanto, pode-se observar que está em curso a intensificação de um processo de diversificação e diferenciação que apresenta diferenças essenciais nas atividades, nos serviços, nos produtos e nas opções de solução para os problemas enfrentados.

A análise da reforma demonstra que a educação superior está em processo de reorganização e de ajustamento do atual sistema, decorrente, em grande parte, da reforma universitária de 1968. Com isso, pretende-se alcançar, pelo menos, dois objetivos - o da diversificação e do repensamento, da redefinição do caráter e da vocação de cada instituição. Com a diversificação do sistema, ou seja, com a diferenciação das instituições e dos serviços que elas devem ofertar a diferentes clientes, tem-se o objetivo de reorientar o sistema em uma direção oposta à da reforma de 1968, no que se refere, especialmente, à estruturação de um modelo único que associa ensino-pesquisa-extensão que significava que as universidades deveriam institucionalizar a pesquisa e associá-la com o ensino e com os serviços de extensão (CATANI; OLIVEIRA, 2002).

Na reforma do governo Fernando Henrique Cardoso, entendeu-se que o modelo único havia se esgotado e seria incapaz de adaptar-se às novas condições da economia mundial, pois era inerte e inflexível às demandas, exigências e desafios daquela época. Para aquele governo era necessário flexibilizar e diversificar a oferta de educação superior, de maneira que possibilitasse surgir outras estruturas institucionais e organizacionais e que as instituições existentes, em especial as universidades, pudessem repensar sua identidade e desenvolver competências mediante a associação com as demandas e exigências regional, local, do setor produtivo e do mercado de trabalho (BRASIL, 1996b).

Outro aspecto central dessa reforma representa a redefinição do relacionamento entre o Estado e o sistema de educação superior, particularmente, o federal. Por um lado, o Estado aumenta gradativamente sua função avaliadora e coordenadora do sistema, tornando-se essencialmente um Estado avaliador e gestor. Por outro, diminui a sua função de mantenedor das Instituições Federais de Ensino Superior, mas continua a pressioná-las, com o objetivo de racionalização dos gastos, de institucionalizar a avaliação da relação custo-benefício e de diversificação de suas fontes de financiamento, sobretudo, captando maior financiamento do setor privado (CHAUÍ, 2001).

Esses aspectos estão diretamente vinculados a outro, não menos importante: o da autonomia universitária, sem a qual não é possível a implementação do processo de diversificação e de diferenciação, especialmente no âmbito das Universidades Federais, nos moldes formulados pelo governo. A autonomia, sem recursos contínuos para manter o sistema

público de educação, contribuiria para que as instituições buscassem refletir sua missão, uma vez que, para o MEC, o sistema torna-se financeiramente inviável com o crescente aumento de custos. Por isso, “a autonomia cria uma oportunidade insubstituível para a correção dessas distorções, tornando as instituições financeiramente viáveis e socialmente produtivas” (BRASIL, 1996b, p.48).

Para Cury (1997), a avaliação e a autonomia são a base dessa reforma. Na ótica governamental, as avaliações do rendimento acadêmico dos alunos, ao final dos cursos, e das instituições de educação superior devem indicar as mudanças que se fizerem necessárias. A autonomia tem por objetivo assegurar ampla flexibilidade, principalmente às universidades, com atribuições livres de controles dos sistemas de ensino. Para o autor, essa reforma poderá atender pelo nome de autonomia universitária avaliada e ainda alerta:

A responsabilidade é grande, pois, além de cessar, via orçamento global, o fluxo contínuo de recursos ao sabor de injunções nem sempre adequadas às diferenciações institucionais, é preciso saber se esses dispositivos conduzem a uma qualidade maior e melhor das instituições universitárias. O princípio de avaliação, em tese, conduziria a um estado permanente de aperfeiçoamento em que a flexibilidade permitiria perfis menos rígidos e mais abertos às peculiares condições das instituições.

Flexibilidade e avaliação desde que montadas sob a égide da colaboração institucional entre os sujeitos interessados de tal maneira que o diálogo seja prévio a todas as implementações estruturantes da autonomia universitária (CURY, 1997, p. 18).

Apesar da preocupação com a qualidade das universidades, com o fluxo contínuo de recursos e com a colaboração institucional na implementação de medidas de avaliação e de flexibilidade, Cury (1997) vê positivamente que a educação superior tenha um sistema de avaliação e consiga autonomia/flexibilidade que gerem diferenciações institucionais. Idêntica é a posição de Martins (1998) que defende uma maior diversificação do sistema e o reconhecimento acadêmico das diferenças institucionais existentes, com o objetivo de se alcançar a expansão necessária.

Para Chauí (2001), o sistema de educação superior sofre uma tensão permanente devido à flexibilidade e à avaliação. De um lado, a flexibilidade parece desorganizar o sistema, por outro, a avaliação parece organizá-lo em torno de finalidades estabelecidas pelas políticas governamentais (e pelo mercado) para esse nível de ensino. No entanto, a avaliação busca incentivar e consolidar o modelo da diversificação e da diferenciação nas Universidades

Federais. Para a autora, não basta diversificar a oferta de educação superior, uma vez que o governo considera que as instituições precisam diversificar os produtos e os serviços ofertados, para que as universidades, sobretudo as federais, adquiram a característica de uma organização social orientada pela lógica da operacionalidade, da produtividade e da flexibilidade.

Para Dias Sobrinho (2003), a reorganização da educação superior parece ter uma finalidade clara: o ajustamento das universidades a uma nova orientação política e uma nova racionalidade técnica. A nova orientação política induz a uma crescente subordinação das universidades às regras do mercado, mediante a competição pelo autofinanciamento, alterando a identidade, o papel institucional, os compromissos sociais e a concepção de universidade pública. Na prática, continua o autor, há um esforço para racionalizar o sistema de educação superior, isto é, organizá-lo nos moldes dos princípios da produção capitalista, a fim de torná-lo mais eficiente, competitivo e produtivo.

Essa racionalização do sistema de educação superior ocorre por meio de uma divisão por campo ou área de atuação institucional e, por consequência, por uma divisão do trabalho acadêmico. Na reforma do governo Fernando Henrique Cardoso (CUNHA, 2003 *apud* DIAS SOBRINHO, 2003), as instituições devem ter natureza jurídica e estrutura acadêmica diferenciadas. Além da divisão entre instituição de pesquisa e de ensino, com diferentes graus de autonomia, há subdivisões quanto ao quê ensinar e ao quê pesquisar. A universidade, para o governo, incluindo seus professores, deveria realizar um determinado grupo de atividades. Cada universidade, com exceção das consideradas de excelência, seria competente para ensinar ou pesquisar algo específico da realidade em que está inserida e com condições de alcance de êxito. Assim, poderia ser aproveitada, ao máximo, a força de trabalho acadêmico para a busca de efetividade e da elevação da produtividade com qualidade. Portanto, o Governo Federal, ao iniciar a reforma, adotou um modelo de diferenciação institucional e de diversidade que tem por princípios a avaliação permanente e o autofinanciamento (DIAS SOBRINHO, 2003).

A análise das políticas de educação superior e das demandas, exigências e desafios da sociedade contemporânea permite inferir o que se espera das Universidades Federais na conjuntura atual em termos de redefinição de sua identidade, particularmente no que tange à natureza e à missão institucional. A reforma orienta, ainda, que essa reconfiguração da natureza e da missão seja alicerçada em amplo processo de avaliação interna e externa. A avaliação, nos moldes estabelecidos pelos documentos governamentais e legislação em vigor,

deve sustentar a tomada de decisão e a captação de recursos, conforme competências e potencialidades existentes em cada Universidade Federal (SILVA JR, 2003).

As políticas de educação superior, gestadas e implementadas, desde o início do primeiro governo Fernando Henrique Cardoso em 1995, ressaltam a necessidade de mudanças nas Universidades Federais, principalmente com o objetivo de torná-las mais eficientes e eficazes no desempenho de suas missões (DIAS SOBRINHO, 2003).

A necessidade de mudança das IFES decorreu, em grande parte, de um *diagnóstico situacional* produzido pelo governo, que aponta o esgotamento do modelo único e a incapacidade desse mesmo modelo, de atender aos novos cenários que se projetam e aos enormes “*desafios da sociedade brasileira no terceiro milênio*” (CASTRO, 1998). O esgotamento do *modelo único* é evidenciado, sobretudo, por meio de: a) elitização da universidade, ou seja, ausência de equidade ao acesso; b) baixos percentuais de oferta no panorama da América Latina e estagnação das matrículas; c) incapacidade do governo federal de continuar financiando e ampliando os recursos das Universidades Federais; d) redução de gastos nas IFES em razão da despesa por aluno ser extremamente elevada; e) insistência no modelo unificado de universidade de pesquisa, o que torna o sistema inflexível e impede o atendimento à diversidade da demanda; f) baixa produtividade científica e pouca vinculação da pesquisa às demandas tecnológicas e do setor produtivo; g) inércia do sistema, especialmente das IFES, diante das transformações da sociedade contemporânea; h) papel equivocado do Estado no financiamento e no gerenciamento do sistema; i) autonomia formal das IFES e dos controles burocráticos excessivos; j) currículos padronizados e inflexíveis; e k) baixa qualidade de grande parte dos cursos oferecidos (PANIZZI, 2002).

Catani e Oliveira (2000a, p. 108-109) levantaram algumas questões para corroborar a necessidade de mudanças na educação superior:

- a) esgotamento do modelo único baseado na indissociabilidade ensino-pesquisa-extensão;
- b) tamanho do sistema extremamente modesto para as dimensões e necessidades do país;
- c) processo de credenciamento de novas instituições, o que gerou um sistema sem competição e de baixa qualidade;
- d) falta de um sistema abrangente de avaliação do ensino de graduação;
- e) desafio de modernizar o ensino de graduação;
- f) ineficiência no uso dos recursos públicos na parte federal do sistema.

Em lugar do *modelo único* da indissociabilidade ensino-pesquisa-extensão, o governo de Fernando Henrique Cardoso propôs o modelo diversificado e flexível que permitiria uma expansão flexível da oferta, absorvendo as demandas próprias desse processo dinâmico das mudanças sociais e econômicas em andamento no país. Nesse sentido, o governo estimulou a expansão e a diversificação institucional do sistema, assim como os processos de avaliação, de credenciamento e de recredenciamento, para criar um sistema de educação superior estruturado na flexibilidade, na competitividade e na avaliação contínua (CATANI; OLIVEIRA, 2000b).

Essas proposições adequaram-se a um sistema cujas características e tendências marcantes são:

a) heterogeneidade do ponto de vista quantitativo e qualitativo; b) intensificação do processo de diversificação, flexibilização, diferenciação e segmentação horizontal e vertical do sistema; c) ampla e excessiva regulamentação; d) controle do Estado mediante diferentes processos e mecanismos de avaliação; e) melhor qualidade dos cursos de graduação das IES públicas; f) maior volume de pesquisas nas IES públicas, especialmente nas estaduais da região sudeste (Universidade de São Paulo - USP, Universidade Estadual de Campinas - Unicamp e Universidade Estadual Paulista - Unesp) e nas IFES de médio e grande porte; g) expansão do sistema, sobretudo nas IES privadas; h) maior presença do setor privado na oferta e no atendimento ao alunado; i) melhoria crescente da qualificação docente; j) enxugamento das funções docentes no setor público, especialmente nas IFES; k) aumento do número de alunos por docente e a diminuição do custo aluno médio nas IFES; l) crescimento da taxa de concluintes nas IES públicas; m) redução orçamentária para manutenção das IFES; n) aprofundamento dos vínculos universidade-comunidade-setor produtivo; o) busca de maior eficiência e produtividade acadêmica (CATANI e OLIVEIRA, 2002, p. 42).

A delegação dos direitos sociais como a educação, principalmente do nível superior, à iniciativa privada, pode ser encontrada na especificidade da constituição do Estado brasileiro, responsável por manter distante da política a grande maioria da população por meio da repressão e da violência. O “cidadão” foi minimizado e mantido alijado das decisões nacionais. Como consequência, o implante liberal favoreceu grupos restritos de poder que insistem em auferir lucros com as atividades de ensino, seja através das mensalidades seja por meio dos recursos públicos. Assim é que a Reforma Universitária apresentada pelo Presidente Lula mantém inalterada a adaptação do Ensino Superior a um suposto mercado auto-regulado (SILVA, 2005).

A grande lacuna da educação em todos os níveis segundo Deus (2008), encontra-se no fato da União não cumprir os preceitos constitucionais, segundo os quais os recursos constitucionalmente vinculados para a educação devem ser de 18% do total da arrecadação líquida, destinados exclusivamente para aquelas atividades de manutenção e de desenvolvimento do ensino. No que concerne ao sistema público de educação superior, a Constituição Federal de 1988 deu garantias ao seu financiamento e manutenção, e o Plano Nacional de Educação, embora com vetos do então presidente Fernando Henrique Cardoso, estipula que deste montante vinculado à educação de modo geral, 75% devem ser destinados à manutenção da educação superior.

Segundo a mesma autora, alterando os processos de gestão e de regulação desse nível de ensino, o Estado pode promover facilmente mudanças na lógica do sistema, resultando na diversificação e diferenciação do ensino superior. Toda mudança no modelo de gestão, ou seja, a introdução de novas formas de organização, operacionalização, controle ou avaliação da organização, provoca impactos na cultura organizacional-institucional das instituições de ensino superior, especialmente das universidades. Nessa lógica, a alocação de verbas e recursos estaria condicionada ao processo de avaliação institucional, constituído a partir do cálculo econômico de custo/benefício e da produtividade de cada universidade, de acordo com parâmetros mercadológicos que regem a adequação da formação profissional às exigências do capital. Especialmente na segunda metade da década de 1990, durante a primeira gestão de Fernando Henrique Cardoso, o Ministério da Educação adotou uma política progressiva de asfixiamento das universidades para, em seguida, apresentar como alternativa a concessão de maior autonomia administrativa às instituições para compensar a escassez financeira por meio de uma gestão menos controlada burocraticamente. Em 2006, o governo de Luís Inácio Lula da Silva deu início a um processo de expansão do ensino superior, com o argumento da democratização do acesso e permanência, via reestruturação e expansão da rede federal de ensino técnico médio e superior tecnológico, política de cotas, bolsas integrais ou parciais em IES privadas e aumento de vagas, matrículas e cursos nas Universidades Federais, entre outras medidas.

No início de 2007, o governo de Luís Inácio Lula da Silva lançou o Plano de Aceleração do Crescimento – PAC, com o objetivo de incentivar o investimento privado; aumentar o investimento público em infraestrutura e remover obstáculos burocráticos, administrativos, normativos, jurídicos e legislativos ao crescimento (BRASIL, 2007b). Inserido nesse “pacote”, o Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE (BRASIL, 2007a)

constitui um conjunto de ações consideradas prioritárias para o governo federal no âmbito geral da educação brasileira. Entre as que estão diretamente relacionadas com a educação superior, as principais são: 1) Universidade Aberta do Brasil/UAB; 2) Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior/FIES; 3) Programa Nacional de Pós-doutorado; 4) Programa Incluir: Acessibilidade na Educação Superior; 5) Apoio financeiro à produção de conteúdos educacionais digitais multimídia; 6) Programa de Extensão Universitária/PROEXT; 7) Nova Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior /CAPES, 8) Programa REUNI e 9) Banco de Professor-equivalente.

Uma das últimas estratégias do governo de Luís Inácio Lula da Silva em 2007, para implementar a reforma antes mesmo que os projetos de lei que a regulamentariam tivessem sido aprovados pelo Congresso é o REUNI – Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais.

O Decreto Presidencial nº 6.096, de 24 de abril de 2007, que instituiu o REUNI (BRASIL, 2007c), juntamente com o documento intitulado “Diretrizes Gerais do Decreto nº 6.096 – REUNI – Reestruturação e Expansão das Universidades Federais” (BRASIL, 2007d), já nasceu autoritário por se tratar de um decreto e por impor um cronograma já definido para apresentação de propostas por parte das universidades (DEUS, 2008). Este programa tem como objetivo principal *“criar condições para a ampliação do acesso e permanência na educação superior, no nível de graduação, pelo melhor aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos existentes nas Universidades Federais”*.

O programa, vinculado ao PDE, propõe, entre outros pontos, elevar, em um prazo de cinco anos, a taxa de conclusão média dos cursos de Graduação para 90%, que em 2007 foi de 54% (INEP, 2007), e a relação aluno-professor para 18/1. Para fomentar a concretização dessas metas, como contrapartida o governo oferece recursos financeiros adicionais às IFES que optarem por aderir ao programa (tendo o prazo de até cinco anos para isso), além de conceder autonomia às universidades participantes para que cada uma delas elabore um modelo próprio de expansão que possa levar em conta as urgências e vocações da instituição (BRASIL, 2007c).

Deus (2008) afirma que este Programa, por meio do qual as IFES podem propor seus planos de reestruturação e expansão para o MEC, desencadeou uma série de mudanças institucionais, orientadas por uma aparente mudança de paradigma sobre as funções da universidade pública. Os projetos aprovados pelo Ministério receberão uma dotação de verbas e recursos para implementarem seus programas de expansão. Mas, para isto, têm que

apresentar uma contrapartida, mostrando eficiência e rapidez nas providências para a expansão de cursos, vagas e matrículas na universidade, contemplando-as no edital para o processo de seleção – exame vestibular, além de outras providências que demonstrem o esforço para reduzir a evasão, a repetência, a capacidade ociosa de material, de espaço e de pessoal, a reformulação de programas de cursos, de currículos e de recursos didáticos para obter maior índice de conclusão, entre outras ações.

A Lei de Inovação, instituída pela Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, como apêndice da Reforma Universitária pretendida pelo governo federal do Presidente Lula, estabelece medidas de incentivo à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, com vistas à capacitação e ao alcance da autonomia tecnológica e ao desenvolvimento industrial do País (BRASIL, 2004). Destaca-se, dentre os mecanismos utilizados para tanto, um instrumento de subvenção que prevê o aporte de recursos públicos não reembolsáveis diretamente às empresas. De modo geral a idéia é a seguinte: 1) a criação de parcerias estratégicas entre as universidades, institutos tecnológicos e empresas; 2) o estímulo à participação de instituições de ciência e tecnologia no processo de inovação; e 3) o incentivo à inovação na empresa (FÉTIZON e MINTO, 2007).

Por sua vez, o Programa Universidade para Todos (ProUni), instituído pela Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005, passou a destinar bolsas de estudo integrais e bolsas de estudos parciais de 50% para estudantes de cursos de graduação e sequenciais de formação específica, em instituições privadas de ensino superior, com ou sem fins lucrativos, isso feito através de isenções fiscais (BRASIL, 2005).

O chamariz representado pela ampliação das vagas é complementado pelo Decreto nº 6.095, de 24 de abril de 2007, que estabelece diretrizes para o processo de integração de Instituições Federais de Educação Tecnológica, com 354 unidades, para fins de constituição dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFET's), no âmbito da Rede Federal de Educação Tecnológica (BRASIL, 2007e).

O que se observa é que diferentes iniciativas pretendem ampliar as vagas nas escolas sem a garantia de recursos públicos proporcionais. Essas iniciativas se valem, novamente, das possibilidades apresentadas pela captação de recursos de fontes alternativas para o atendimento de interesses particulares (de empresas, indústrias etc.) via fundações privadas, que se utilizam de pessoal, equipamento e infraestrutura das instituições públicas para incrementar ganhos privados. Desse modo, tal expansão induzida busca retirar a responsabilidade do Estado para com o Ensino Superior público.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A ênfase desse estudo é no processo de investigação que ocorre através de uma interação constante, possibilitando avanços e reformulações na pesquisa.

Esse estudo é predominantemente qualitativo, porém, em alguns momentos, foi necessária a utilização de métodos quantitativos, visto que o estudo permitiu análises comparativas, didaticamente facilitadas por gráficos, tabelas e índices.

Conforme apresenta Godoy (1995), a pesquisa qualitativa ocupa um lugar reconhecido entre as várias possibilidades de se estudar fenômenos que envolvem seres humanos e suas intrincadas relações sociais estabelecidas nos seus mais diversos ambientes. Acrescenta que, na pesquisa qualitativa, o pesquisador ampara-se a partir de focos de interesses amplos que vão se definindo à medida que o estudo avança. Esse tipo de pesquisa envolve a obtenção de dados descritivos sobre pessoas, lugares e processos interativos pelo contato direto do pesquisador com a situação estudada, procurando entender o fenômeno segundo a perspectiva do sujeito. Triviños (1995) afirma que toda pesquisa pode ser, ao mesmo tempo, qualitativa e quantitativa e não há quantificação sem qualificação.

Esta pesquisa tem caráter descritivo, pois detalha as características e contextos em que se estuda o objeto, procurando descrever os fatos e fenômenos inerentes a ele. Na visão de Triviños (1995, p. 110), “o estudo descritivo é usado quando se pretende descrever as características de um fenômeno”.

Quanto aos meios de investigação, essa pesquisa se caracteriza como bibliográfica, documental e estudo multicaso. Para Yin (2001), o estudo multicaso caracteriza-se pelo maior foco na compreensão dos fatos do que em sua mensuração, investigando um problema atual dentro da realidade em que ele ocorre, além de permitir maior abrangência dos resultados, uma vez que não se limita às informações de uma só organização.

A escolha pela utilização do estudo multicaso deve-se ao fato da recente criação do Programa REUNI e, portanto, não haver ainda muitos estudos sobre esse assunto. Com isso, poderá ser estudada, de forma mais aprofundada, uma realidade específica, pois seus resultados poderão contribuir para estudos futuros.

3.1 Universo da pesquisa

O objeto central de interesse da pesquisa é um conjunto de organizações. Para Gil (2009, p. 139), “...a utilização de múltiplos casos proporciona evidências inseridas em diferentes contextos, concorrendo para a elaboração de uma pesquisa de melhor qualidade”. De acordo com o MEC, o Brasil conta com 59 Universidades Federais atualmente, sendo 19 na região Sudeste (MEC, 2011). No Estado de Minas Gerais há 11 Universidades Federais¹, e para a seleção da amostra das Universidades deste estudo, usou-se o princípio da intencionalidade, pois, segundo Thiollent (1996, p. 62), adequa-se “...no contexto da pesquisa social com ênfase nos aspectos qualitativos, onde todas as unidades não são consideradas como equivalentes ou de relevância igual.” Ainda segundo o mesmo autor:

Na aplicação do princípio de intencionalidade, podem ocorrer distorções relacionadas com as preferências individuais, mas estas são controladas e “corrigidas” por meio da discussão e a partir de comparações entre as observações obtidas em unidades significativamente diferentes (THIOLLENT, 1996, p. 62).

Assim para evitar possíveis distorções nos resultados, a escolha da amostra foi condicionada pelo estabelecimento de um critério de julgamento utilizado para que fossem selecionadas aquelas universidades que possuíssem maior semelhança em estrutura operacional e de ensino entre si. Em um primeiro momento, optou-se pelas Universidades Federais de Viçosa, Alfenas, Itajubá, Juiz de Fora, Lavras, São João Del Rei e Ouro Preto, participantes do consórcio das instituições federais de ensino superior localizadas nas regiões sul-sudeste de Minas Gerais. Considerando a estrutura operacional, de ensino, proximidade, público-alvo e semelhança nas propostas do programa REUNI, foram selecionadas as Universidades de Viçosa, de São João del Rei, de Ouro Preto e de Lavras.

¹ UFJF, UFLA, UFMG, UFOP, UFSJ, UFTM, UFU, UFV, UFVJM, UNIFAL, UNIFEI.

3.2 Coleta e tratamento dos dados

Segundo Marconi e Lakatos (2002) existem muitos procedimentos para a coleta de dados, e estes variam segundo as circunstâncias e o tipo de investigação. Nesta pesquisa os dados foram coletados através de:

a) pesquisa bibliográfica em livros, dicionários, revistas especializadas, jornais, teses e dissertações com dados pertinentes ao assunto;

b) pesquisa documental nas IFES, bem como levantamento de dados secundários referentes ao orçamento, ao provimento de pessoal e aos dados acadêmicos das Universidades integrantes desta pesquisa. Foram levantadas as diretrizes e os programas de governo, leis, decretos, portarias e outros documentos oficiais publicados no Diário Oficial da União, a fim de que fossem identificadas e analisadas políticas públicas inerentes às Universidades. As pesquisas bibliográfica e documental justificam-se, à medida que contribuíram para o levantamento das possíveis divergências entre a formulação e a implementação das políticas públicas referentes ao ensino público superior; e

c) aplicação de questionários e entrevistas semi-estruturadas com Pró-Reitores das áreas acadêmica, de pessoal e de planejamento das Universidades Federais.

Após a coleta dos dados, têm-se os processos de seleção e tabulação. A seleção consiste na verificação crítica a fim de detectar falhas ou erros, evitando-se informações incompletas e distorcidas que possam prejudicar o resultado da pesquisa. A codificação é a técnica operacional que serve para categorizar os dados que se relacionam. Na codificação é que os dados são transformados em símbolos, podendo ser tabelados e contados. A tabulação é a disposição dos dados em tabelas, possibilitando maior facilidade na verificação das inter-relações entre eles.

De acordo com Severino (1996), para se chegar às conclusões de um trabalho de pesquisa, é importante que se encontrem as relações entre as diversas variáveis analisadas e que estas estejam fundamentadas de forma lógica para explicar, discutir e demonstrar as questões suscitadas. Para Severino (1996, p. 83):

Explicar é tornar evidente o que estava implícito, obscuro, ou complexo; é descrever, classificar e definir. Discutir é comparar as várias posições que se entrecrocaram dialeticamente. Demonstrar é aplicar a argumentação apropriada à natureza do trabalho. É partir de verdades garantidas para novas verdades.

Segundo Mattar (2001), os dados coletados podem ser classificados em dois grupos: primários e secundários. Os dados primários são aqueles que estão em posse dos pesquisados e podem ser obtidos pela comunicação e observação. Os dados secundários são aqueles que já foram coletados, tabulados, ordenados e, às vezes, já analisados e que estão catalogados à disposição do interessado e podem ser obtidos internamente, em publicações, em informes governamentais ou instituições não governamentais.

A sistemática adotada para o tratamento dos dados consistiu na organização e análise de todas as informações obtidas através das fontes documentais e dos questionários. Para tanto, foi adotada a técnica de análise do conteúdo do material, o que permitiu construir uma análise dos resultados tanto de forma quantitativa como também qualitativa. Na definição de Laville e Dionne (1999, p. 215), "...análise de conteúdo: consiste em desmontar a estrutura e os elementos desse conteúdo para esclarecer suas diferentes características e extrair sua significação." Para esse procedimento serão consideradas a objetividade explícita nos dados e a subjetividade e visão de mundo dos sujeitos envolvidos na pesquisa (VERGARA, 2005).

De acordo com Bardin (2004), a análise de conteúdo compreende três fases: pré-análise (identificação e pré-seleção dos documentos através da busca e da leitura superficial dos mesmos); exploração do material (análise e seleção final do material através da leitura completa dos documentos) e tratamento dos resultados (aplicação de um tratamento quantitativo com interpretação qualitativa do material selecionado na fase de exploração). De acordo com Vergara (2005), os procedimentos básicos da análise de conteúdo referem-se à definição de categorias. Desse modo, optou-se pelo modelo misto de categorias que, segundo Laville e Dionne (1999), é uma grade flexível na qual as categorias de análise são selecionadas no início, podendo ser modificadas durante o andamento da pesquisa.

As categorias foram definidas *a priori*, levando em consideração a pesquisa bibliográfica realizada nesse estudo. Já as subcategorias foram definidas por meio dos dados coletados nas entrevistas realizadas com os Pró-Reitores das áreas acadêmica, de pessoal e de planejamento das quatro Universidades Federais pesquisadas, advindas da análise quantitativa das respostas para identificação da frequência sobre o tema.

As categorias, subcategorias e temas de análise desse estudo são apresentadas no Quadro 1:

Quadro 1 – Categorias, subcategorias e unidades de análise

CATEGORIAS	SUBCATEGORIAS	UNIDADES DE ANÁLISE
Planejamento	Metas	conclusão de cursos
		relação aluno x professor
		retenção
		evasão
	Gestão	autonomia
		estratégia
		investimento
		comunidade universitária
Implementação	Infraestrutura	equipamentos
		obras/construção
	Concursos	docentes
		técnico-administrativos
	Dificuldades	recursos humanos
		recursos financeiros
		repactuação
Política Pública	Avaliação	acompanhamento
		impactos
		resultados
	Expansão de vagas	democratização do acesso
		demanda
		decreto
		governo
	Inovação acadêmica	reestruturação
		alunos
		tecnologia
	ensino	

Fonte: Elaborado pelo autor - Resultados da pesquisa.

3.3 Métodos e instrumentos de pesquisa

Realizou-se um estudo multicaso, tendo como sujeitos de pesquisa 11 Pró-Reitores das áreas acadêmica, de pessoal e de planejamento das quatro Universidades Federais pesquisadas, os quais foram identificados de E1 a E11. As pessoas entrevistadas foram aquelas envolvidas com o processo de planejamento e de implementação do REUNI em suas instituições. A etapa de coleta de dados se deu por meio de 11 entrevistas semi-estruturadas individuais, realizadas nas Universidades pesquisadas entre os meses de novembro e dezembro de 2010. Foi utilizado um roteiro previamente elaborado (Apêndice A) para subsidiar a condução das entrevistas, com o objetivo de conhecer as percepções dos

entrevistados acerca do processo de planejamento e de implementação do Programa REUNI em suas Instituições. As entrevistas foram gravadas em um *notebook*, com a utilização do *software* “Gravador de Som” do Windows 7, licenciado e, em seguida, as respostas foram transcritas com o auxílio do *Express Scribe Software* - licença temporária, pois controla a velocidade da fala do entrevistado, facilitando o trabalho de transcrição; classificadas e agrupadas de acordo com as categorias que se planejou analisar, por intermédio da análise de conteúdo.

Após as entrevistas, foram aplicados dois questionários (Apêndices B e C) para aferir a percepção dos entrevistados acerca dos resultados da implementação do REUNI em suas respectivas Instituições. O Questionário 1 (Apêndice B) foi elaborado com base no relatório do Ministério da Educação (MEC), sobre o primeiro ano de execução do Programa REUNI nas Universidades Federais onde os entrevistados compararam os resultados obtidos pelo MEC com os das suas Instituições. No Questionário 2 (Apêndice C), os entrevistados avaliaram as mudanças em suas Universidades, levando em consideração as diretrizes descritas no artigo 2º do Decreto nº 6.096/2007 que estabeleceu o Programa REUNI. As diretrizes para o REUNI foram estruturadas em seis dimensões, cada uma com um conjunto de aspectos específicos.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1 Caracterização das Instituições Federais de Ensino Superior

Sob a ótica da oferta, observa-se pelo Quadro 2 que, em 2009, o número total de vagas ofertadas por processos seletivos na graduação presencial nas Instituições Federais de Ensino Superior foi de 210.236 em todo o Brasil, correspondente a um incremento de 74,49% no período de 2000 a 2009 no Brasil. Observa-se uma relação média de candidato/vaga, por curso, de 6,33 vezes da quantidade ofertada, o que exclui grande parte da população da educação superior pública. Observa-se também que a evolução da oferta, tanto no país como nos Estados e regiões, provocou, como esperado, a queda na relação candidato/vaga, considerando que o aumento da demanda não manteve o mesmo ritmo. Assim, o processo de acelerada expansão na oferta de cursos poderá não estar vinculado a uma evolução concomitante da qualidade.

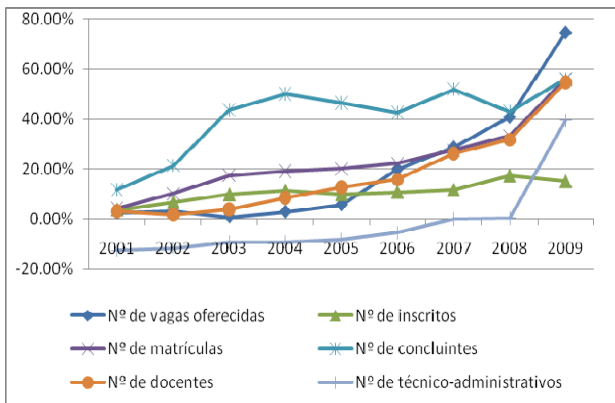
Quadro 2 – Evolução da relação candidato/vaga nos cursos de graduação nas Instituições Federais de Ensino Superior

Ano	Brasil			Região Sudeste			Minas Gerais		
	Vagas	Candidatos	C/V	Vagas	Candidatos	C/V	Vagas	Candidatos	C/V
2000	120.486	1.156.096	9.60	31.732	427.766	13.48	13.536	197.118	14.56
2001	123.531	1.198.241	9.70	32.706	432.152	13.21	13.679	211.542	15.46
2002	124.196	1.233.606	9.93	35.923	434.418	12.09	16.195	216.559	13.37
2003	121.455	1.269.432	10.45	35.009	438.466	12.52	14.712	218.531	14.85
2004	123.959	1.287.605	10.39	36.547	439.191	12.02	15.287	205.646	13.45
2005	127.334	1.270.423	9.98	37.528	435.546	11.61	15.666	209.571	13.38
2006	144.445	1.280.503	8.86	40.878	432.265	10.57	15.906	192.396	12.10
2007	155.040	1.290.876	8.33	44.686	420.730	9.42	18.929	210.009	11.09
2008	169.502	1.357.275	8.01	50.204	488.743	9.74	21.065	233.073	11.06
2009	210.236	1.330.191	6.33	62.941	457.167	7.26	29.461	224.430	7.62

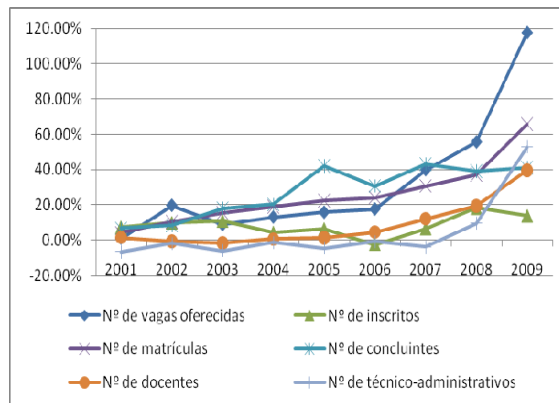
Fonte: MEC/INEP/DEED, adaptado pelo autor

Ressalta-se que o crescimento na oferta de vagas refletiu em um número maior de ingressos, matriculados e concluintes dos cursos de graduação nas instituições públicas federais. Esta constatação é mais evidente inicialmente a partir do ano de 2003, em função do Programa de Expansão Fase I das Universidades Federais e em seguida pelos resultados do Programa REUNI, que teve seu início de implantação em 2008 e com conclusão prevista para 2012. Este fato resultou no aumento do número de docentes e técnico-administrativos nas

Instituições Federais de Educação Superior no Brasil, impactando o número de vagas oferecidas e matrículas efetuadas em detrimento do comportamento estável do número de alunos inscritos (Figura 2). Este cenário configurou em todos os Estados brasileiros, a exemplo do estado de Minas Gerais (Figura 3).



Fonte: MEC/INEP/DEED

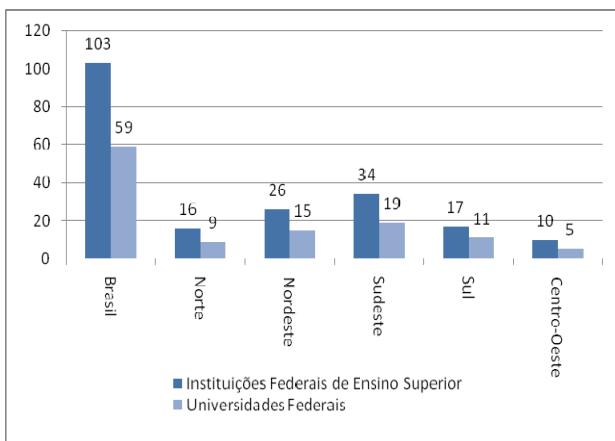


Fonte: MEC/INEP/DEED

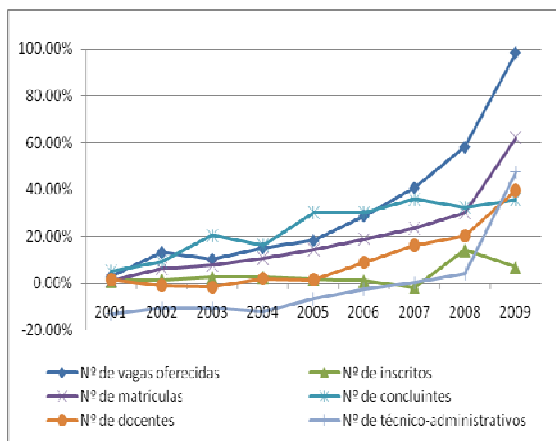
Figura 2 – Evolução percentual de indicadores das Instituições Federais de Ensino Superior no Brasil – ano base 2000.

Figura 3 – Evolução percentual de indicadores das Instituições Federais de Ensino Superior em Minas Gerais – ano base 2000.

Para as Instituições Federais de Educação Superior (IFES), especialmente as Universidades, houve um crescimento importante considerando os programas de expansão e de reestruturação, sendo que em 2010, das 103 IFES, 59 são formadas pelas Universidades Federais (Figura 4). Este quantitativo concentrado na Região Sudeste apresenta o mesmo comportamento dos indicadores observados no Brasil e em Minas Gerais (Figura 5).



Fonte: MEC



Fonte: MEC/INEP/DEED

Figura 4 – Instituições Federais de Ensino Superior e Universidades Federais no Brasil em 2010.

Figura 5 – Evolução percentual de indicadores das Instituições Federais de Ensino Superior na Região Sudeste – ano base 2000.

Observa-se que, com a ampliação de vagas de ingresso, houve uma ruptura com o processo de contingenciamento e redução do financiamento das Universidades Federais ocorridas em governos anteriores. Naquela época, o cenário era marcado pela desestruturação gradual da composição do corpo docente e técnico-administrativo originado da não-reposição das vagas ocorridas, além da precarização das estruturas física, estrutural e material.

Diante deste cenário e na tentativa da recomposição financeira e operacional das Universidades, em contrapartida com a projeção na melhoria dos indicadores acadêmicos em relação ao número de vagas de ingresso e a redução das taxas de evasão, algumas das políticas propostas para a educação superior no Governo Lula foram destinadas à execução de planos de reestruturação e de expansão das Universidades Federais. Estas políticas contemplaram gastos de custeio e contratação de pessoal, aquisição, instalação e manutenção de equipamentos, construção, complementação, adequação e recuperação de instalações físicas, elétricas e hidráulicas, no termos do Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007, que institui o programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI.

Assim, cada Instituição traçou seu caminho de desenvolvimento, estabelecendo metas e diretrizes quanto às estruturas física e operacional a serem definidas, a expansão e a reestruturação de cursos, a ampliação da mobilidade estudantil, a reestruturação acadêmica dentre outras medidas, com vistas ao alcance de indicadores positivos no ensino com priorização da qualidade.

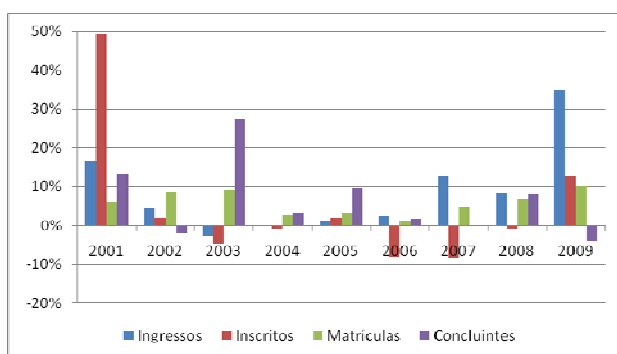
4.1.2 Caracterização das Universidades Federais em estudo

Desde 2006, a expansão e a reestruturação das Universidades vêm sendo debatidas, reunindo estudantes, professores e técnico-administrativos em educação como forma de apoio para o processo de construção coletiva de um Plano de Expansão e de Reestruturação.

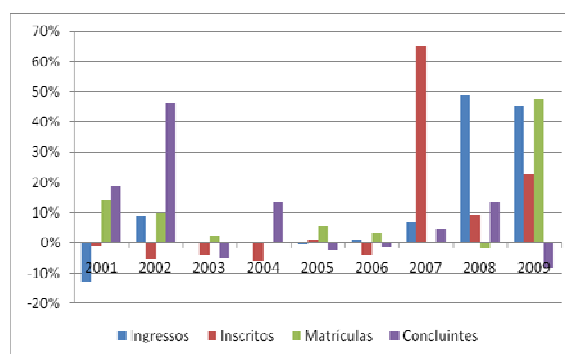
Com um cronograma já definido via decreto, as propostas de expansão e de reestruturação foram construídas pelas universidades com a participação da comunidade universitária e a aprovação dos conselhos superiores. O plano, em síntese, tratou-se de um pacto com o Ministério da Educação cujas propostas apresentadas necessitariam de contrapartida relacionadas a contratação de servidores da carreira docente e técnico-administrativa, além de reforma, ampliação e construção de estrutura física das Instituições envolvidas.

O aceno de ampliação de vagas para discentes e a contratação de novos docentes, na visão dos dirigentes entrevistados, foi um ponto importante para a negociação da implantação do programa, considerando o aspecto positivo diante da comunidade universitária, do histórico de não-reposição de vagas e do clamor da sociedade pela otimização dos recursos físicos e humanos nas Instituições Federais de Ensino Superior.

Avaliando alguns indicadores que impactam o corpo discente nas Universidades, observa-se comportamento diferenciado a partir de 2007, que apresentou percentual de crescimento maior que em anos anteriores. O número de ingressos no ano e matrícula geral como meta do REUNI, apresentou crescimento considerável, havendo comportamento diferenciado para o número de concluintes. O crescimento do número de inscritos manteve comportamento similar para as Universidades Federais de Viçosa e de Lavras que, historicamente, mantinham certa estabilidade neste indicador. Nas Universidades Federais de Ouro Preto e de São João Del Rei este indicador foi potencializado a partir do REUNI (Figuras 6, 7, 8 e 9):



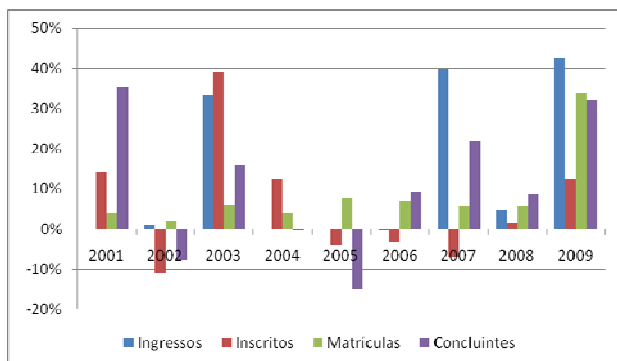
Fonte: MEC/INEP/DEED



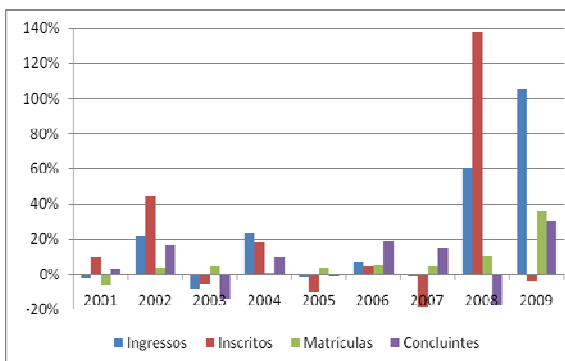
Fonte: MEC/INEP/DEED

Figura 6 – Evolução percentual anual de indicadores da Universidade Federal de Viçosa

Figura 7 – Evolução percentual anual de indicadores da Universidade Federal de Ouro Preto



Fonte: MEC/INEP/DEED

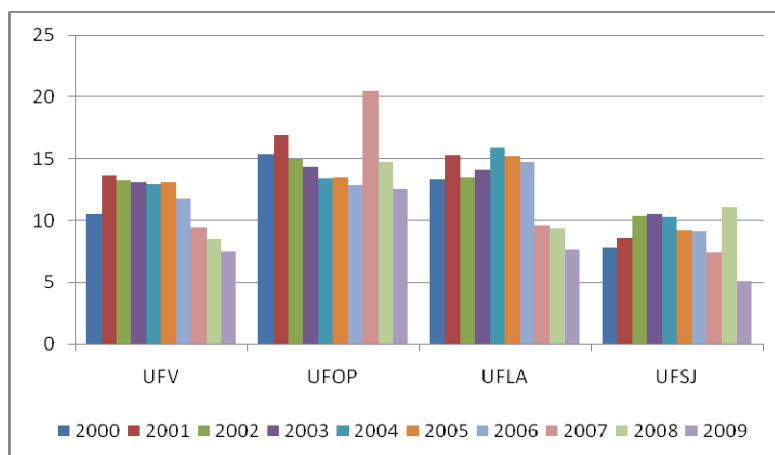


Fonte: MEC/INEP/DEED

Figura 8 – Evolução percentual anual de indicadores da Universidade Federal de Lavras

Figura 9 – Evolução percentual anual de indicadores da Universidade Federal de São João Del Rei

Ao analisar a relação candidato/vaga no período de 2000 a 2009, observa-se uma tendência de queda considerada, principalmente pela abertura de novos cursos e vagas nas Universidades Federais (Figura 10). As universidades em estudo propuseram, durante esse período, várias ações para o preenchimento de vagas ociosas, oriundas da evasão e do não preenchimento em função da pouca demanda por alguns cursos.



Fonte: MEC/INEP/DEED

Figura 10 – Relação média de candidato/vaga nas Universidades Federais em estudo

A busca por uma maior eficiência dos recursos públicos apresentados pelo REUNI estaria pautada em três grandes eixos: o aprofundamento da flexibilização curricular e das inovações pedagógicas; a ampliação da oferta de vagas em cursos estabelecidos e a criação de novos cursos de graduação. Dos compromissos assumidos, ressaltam-se duas metas básicas essenciais, uma relacionada à relação média de alunos de graduação matriculados por docente igual a 18 e uma taxa média de titulação anual de alunos de graduação igual a 90%.

Observa-se pela Tabela 3 que, em 2009, as Instituições em estudo apresentavam relação média de alunos de graduação matriculados por docente distante da meta, sendo a UFSJ com o melhor indicador, que se repete também na relação com os servidores técnico-administrativos. Um fato a ser destacado é o aumento de professores substitutos nas Universidades em estudo, em função da dificuldade do repasse das vagas pactuadas e da falta de candidatos em algumas áreas, tendo em vista o aumento da oferta de concurso com os processos de expansão.

Este fato confirma a preocupação de Miranda (2007), quando relata que a aparente positividade da expansão do quadro de docentes nas Universidades Federais fica comprometida na medida em que a Portaria Interministerial nº 22, de 30 de abril de 2007 (BRASIL, 2007f), que criou o Banco de Professores-Equivalentes, foi instituída seis dias após

o Decreto 6.096/2007, que instituiu o REUNI, sendo, portanto, parte de um conjunto maior de medidas destinadas pelo Governo Federal às Universidades Públicas, agravando os prognósticos de precarização pelo fato de que, nos dois instrumentos, perpetua-se o modelo de professor substituto como estratégia para a reestruturação e a expansão das Universidades Federais, e não como recurso temporário para situações eventuais.

Nesta relação, a UFV segue o oposto com o menor indicador, sendo que este fato pode ser explicado pelo dimensionamento de sua área de atuação, principalmente a agrária, com a existência de servidores da classe operacional em atividades de campo e manutenção dos *campi*.

Ressalta-se que essa diferenciação não foi contemplada no programa REUNI, onde foi pactuado a relação de servidores mais voltados para a área administrativa e de suporte aos laboratórios de ensino. Não houve a previsão de servidores voltados para a manutenção e conservação das edificações construídas, sinalizando para o aumento do processo de terceirização de mão-de-obra nas Instituições.

Tabela 3 – Caracterização das Universidades Federais

Instituição	Matrículas (A)	Concluintes	Docentes (B)	Técnico-administrativos (C)	A/B	A/C
UFV	10.549	1.456	1.015	2.415	10.4	4.4
UFOP	7.198	879	689	624	10.4	11.5
UFLA	4.045	660	442	344	9.2	11.8
UFSJ	5.689	584	499	236	11.4	24.1

Fonte: Sinopse Estatística da Educação Superior 2009_INEP

Para Deus (2008), o REUNI se configura como instrumento hegemônico de obtenção do consenso das IFES para uma expansão quantitativa, contratada com aporte limitado e provisório de recursos, ainda que isso leve à intensificação e à deterioração da qualidade do trabalho e da formação acadêmica, referenciada no ensino e na pesquisa, sugerindo-se que seus impactos nas atividades-fins da universidade sejam acompanhados e avaliados.

4.2 Planejamento, implementação e controle do Programa REUNI

Nesta seção serão abordadas, por meio da análise de conteúdo, as categorias definidas, *a priori*, levando em consideração a pesquisa bibliográfica realizada neste estudo, assim como as subcategorias que foram definidas por meio dos dados coletados nas entrevistas.

4.2.1 A categoria Planejamento

A avaliação de políticas e programas governamentais é de grande relevância por fornecer subsídio às funções do planejamento, ao cumprimento das metas estabelecidas e à formulação das intervenções governamentais. O Programa REUNI implantado nas Instituições Federais de Ensino Superior identificavam objetivos, metas físicas e financeiras, fontes de financiamento, cronogramas de execução, dentre outros.

Observa-se que foram grandes desafios assumidos pelos gestores em curto espaço de tempo e, mesmo identificando problemas comuns de infraestrutura e de pessoal na fase de implantação e consolidação de metas pactuadas, a visão do programa, na opinião dos entrevistados, se reveste nas oportunidades oferecidas a uma geração distante de grandes centros com a ampliação do acesso e de sua permanência na educação superior.

Entretanto, questiona-se a ampliação do acesso com a otimização da estrutura física e de pessoal existentes nas Universidades, considerando a existência de cursos recém-criados anterior ao projeto REUNI, cujo principal problema existente é a falta de docentes e pessoal técnico-administrativo. Este fato corrobora a visão de Mariz (2007) ao considerar que duplicar a oferta de vagas e aumentar, pelo menos em 50%, o número de concluintes, a partir de um incremento de apenas 20% das atuais verbas de custeio e pessoal (excluídos os inativos!) é a indicação de que a reestruturação proposta no REUNI cobra uma subutilização dos recursos existentes nas Universidades Federais e aponta somente dois caminhos para o cumprimento de sua meta global: a aprovação automática ou a certificação por etapas de formação.

Ressalta-se que nesses compromissos do uso mais eficiente dos recursos públicos integra a responsabilidade social das Instituições em conjunto com a melhoria da qualidade do ensino. Nesse aspecto, ao se verificar a percepção dos dirigentes acerca da implementação do Programa REUNI, especificamente na categoria planejamento, diversos fatores foram mencionados e identificados como metas ou processo de gestão conforme discriminado no

Quadro 3, onde se observa uma predominância de citações por parte dos entrevistados na relação aluno-professor, evasão, investimento e comunidade universitária.

Quadro 3 – Análise de Conteúdo da categoria Planejamento

Categoria	Subcategorias	Unidade de Análise	Entrevistados											%	
			1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11		
Planejamento	Metas	Conclusão de cursos													36,3
		Relação aluno-professor													90,9
		Retenção													45,4
		Evasão													63,6
	Gestão	Autonomia													9,0
		Estratégia													9,0
		Investimento													54,5
		Comunidade universitária													63,6

Fonte: Resultados da pesquisa

Em relação às metas do REUNI, apenas 36,3% dos entrevistados acreditam que as Universidades conseguirão elevar para 90% a taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais. Para o restante, as Universidades não conseguirão atingir esse percentual devido, principalmente, à evasão e à retenção. Para o E9, a retenção gera evasão, por isso é preciso investir na capacitação docente. Já na questão da *evasão*, 63,6% dos entrevistados afirmam que suas Instituições investiram muito na permanência dos alunos, mas essa assistência deve vir atrelada à reestruturação acadêmica, como relata o E5:

...aumentou o acesso, mas aumentou a desistência no ensino superior. Isso é uma política que todas as universidades estão preocupadas, a gente não sabe exatamente, a gente tem tentado fazer uma abordagem nessa questão pedagógica, mas, como fazer com que esse aluno não desista passa muito mais por, por exemplo, assistência estudantil, que também melhorou muito nessa época, a gente tem muito mais recurso para manter o aluno, por causa de questão financeira e tudo, mas essa evasão vai além da questão da sobrevivência por causa de moradia, alimentação, etc (E5).

Já a meta estipulada para o aumento da relação de alunos de graduação em cursos presenciais por professor para dezoito, 90,9% dos entrevistados acreditam que não haverá problemas em atingir o objetivo. Para Lima *et al.* (2009), a elevação do número de alunos por turma e a criação de cursos de curta duração são uma forma de acelerar a formação e desvinculá-la da pesquisa, transformando as universidades públicas em meras “universidades de ensino”.

O Programa REUNI, apesar de ter sido instituído por decreto e com diretrizes estabelecidas, permitiu que as Universidades elaborassem seus projetos de acordo com suas capacidades de expansão, levando em consideração sua infraestrutura física e funcional, preservando a autonomia das Instituições. Apenas 9% dos entrevistados apontam que a *autonomia* das Universidades foi preterida em virtude do Decreto. Na percepção da maioria, a autonomia foi respeitada, como pode ser verificado na fala sobre a elaboração do projeto citada pelo E3:

...foi determinado que as Pró-Reitorias de Planejamento e de Administração capitaneassem o projeto do REUNI internamente, mas com uma ênfase em que todas as propostas deviam ser discutidas, ou melhor ainda, debatidas nas próprias unidades, com propostas de curso, eventuais sugestões de novos cursos, ampliação de vagas, ampliação de cursos noturnos, então foi montada uma comissão que trabalhou até dezembro de 2007, recolhendo essas propostas, fazendo análise dentro do modelo do REUNI e em dezembro tivemos a aprovação do nosso projeto pelo Conselho Universitário...(E3).

Na elaboração do projeto do REUNI, somente 9% dos entrevistados citaram que houve uma *estratégia* adotada para a elaboração em suas Universidades. Um dos fatores que ocasionou a falta de estratégia foi o curto prazo para a elaboração do projeto, conforme análise das entrevistas. Para Ferreira (1997 *apud* MINTZBERG; QUINN, 2003), a estratégia é uma ferramenta necessária na administração dado o processo acelerado de mudanças na economia, demandando por respostas cada vez mais céleres. O REUNI foi instituído em abril de 2007, sendo que as Universidades deveriam apresentar suas propostas até novembro daquele ano. Esse curto prazo para o planejamento das ações é uma das principais críticas ao REUNI, como afirma o E8:

Foi um processo que nós não tínhamos muito tempo para fazer grandes discussões, e eu chamo de grandes discussões de ter que abrir espaço para fazer um debate tanto mais participativo possível, isso nós não tivemos tempo de fazer, mas fizemos esse debate na medida que o REUNI estava sendo implantado e fomos chamando os segmentos da Universidade para conversas, enquanto implementava fazia o debate... acho que reside ou se resume as críticas, os problemas, os questionamentos à cerca do REUNI, ao modo de como ele foi rapidamente imposto, ou rapidamente implementado, as grandes críticas são essas...(E8).

No que se refere a *investimento*, 54,5% dos entrevistados concordam que o REUNI devolveu às Universidades a capacidade de investir em infraestrutura e em equipamentos para atender as necessidades da comunidade universitária. Não só o REUNI possibilitou às Universidades a atender às necessidades da *comunidade universitária*, como envolveu esta no planejamento do programa de acordo com 63,6% dos entrevistados, possibilitando uma efetiva participação na elaboração do projeto, como afirma o E5:

... após elaborar a proposta dentro das orientações emanadas do MEC, fizemos uma série de reuniões com a comunidade, reuniões abertas, a gente marcava por grupos de departamentos e apresentava o que a gente tinha pensado em termos de projeto, e aí a gente pegava as sugestões, claro que não tinha muitas condições de a gente estender aquilo por muito tempo, porque tinha que ser aprovado no Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão e no Conselho Universitário para apresentar o projeto até novembro de 2007...(E5).

Além dessa participação na elaboração do projeto, a comunidade universitária acompanha a implementação do programa e contribui para sua melhoria, como relata o E8:

...à medida que os problemas ocorrem, ocorre também a chance de fazer um debate mais aberto com a comunidade, um diálogo mais permanente com os estudantes, com os professores, com os técnico-administrativos, porque à medida que o REUNI está sendo implantado, desenvolvido, ele também está sendo analisado, e aí eu creio que boa parte desses problemas vão ser aprendido para crescimento e desenvolvimento das Universidades no futuro...(E8).

Para Vasconcelos (2010), esse envolvimento da comunidade universitária é um aspecto primordial da gestão educacional.

Após análise das entrevistas e dos projetos elaborados pelas Universidades para adesão ao REUNI, pode-se depreender que o processo de planejamento foi prejudicado devido, principalmente, ao curto prazo para apresentação das propostas ao MEC. No período de abril de 2007, mês de instituição do REUNI, a novembro do mesmo ano, prazo final para apresentação das propostas ao MEC, aconteceram debates nas Universidades envolvendo a comunidade universitária quanto à adesão ou não ao REUNI. As Universidades, objeto da pesquisa, constituíram comissões específicas para elaboração do projeto que apresentaram as diretrizes do Programa a suas comunidades e abriram espaço para que elas pudessem

apresentar propostas para a expansão de vagas no ensino superior, assim como novos projetos pedagógicos para os cursos já existentes ou criação de novos cursos. Com base nas sugestões apresentadas e nas diretrizes do Programa, essas comissões elaboraram os projetos, levando em consideração as estruturas física, funcional e acadêmica existentes, com os objetivos de expandir a oferta de vagas no ensino superior e reestruturar seus projetos pedagógicos.

Cabe destacar que uma das Instituições pesquisadas planejou sua expansão antes da instituição do REUNI, através de um estudo prospectivo realizado pela Administração Superior. Este estudo previu o crescimento da Universidade para um período de dez anos, o que contribuiu para a elaboração do projeto do REUNI, tendo em vista que já havia sido feito vários debates com a comunidade universitária. No entanto, o prazo para elaboração desse projeto também foi considerado curto, pois o REUNI impôs metas a serem cumpridas e diretrizes a serem seguidas que não haviam sido previstas anteriormente.

4.2.2 A categoria Implementação

Avaliando a categoria Implementação, suas subcategorias Infraestrutura, Concursos e Dificuldades e as unidades de análise observou-se, com exceção de Recursos Humanos e Repactuação, uma maior concentração de citações nas outras unidades de análise, conforme disposto no Quadro 4.

Quadro 4 – Análise de Conteúdo da categoria Implementação

Categoria	Subcategorias	Unidade de Análise	Entrevistados											%				
			1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11					
Implementação	Infraestrutura	Equipamentos															72,7	
		Obras/construção																90,9
	Concursos	Docentes																90,9
		Técnico-administrativos																90,9
	Dificuldades	Recursos humanos																45,4
		Recursos financeiros																72,7
		Repactuação																18,1

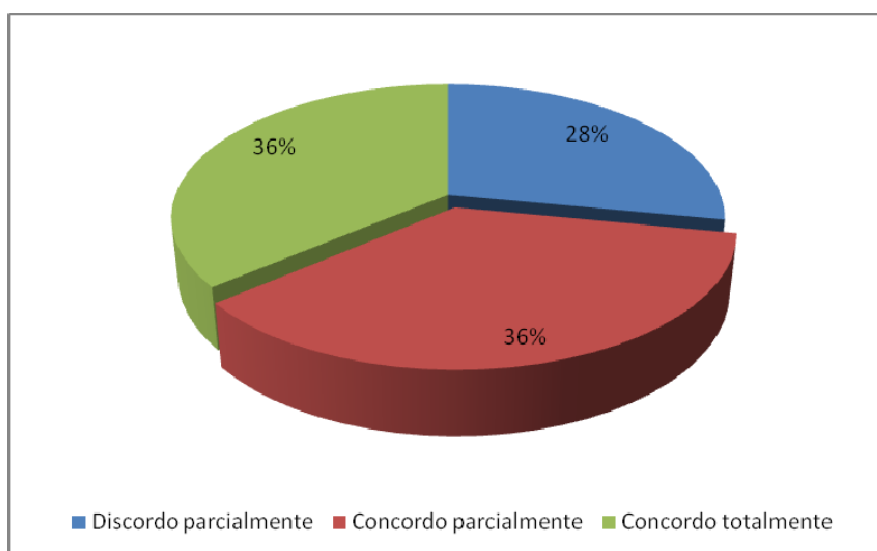
Fonte: Resultados da pesquisa

Para a subcategoria Infraestrutura, 72,7% dos entrevistados acreditam que os recursos financeiros oriundos do REUNI permitiram que as Universidades investissem em equipamentos e em material de consumo, melhorando as condições de trabalho de técnicos e docentes, assim como as práticas de ensino, como afirma o E5:

Os laboratórios estão mais bem equipados, material de consumo que era uma coisa difícil anteriormente, a gente estabeleceu uma matriz de distribuição de recurso

dentro da universidade... então, hoje, não há uma carência de material de consumo e equipamentos (E5).

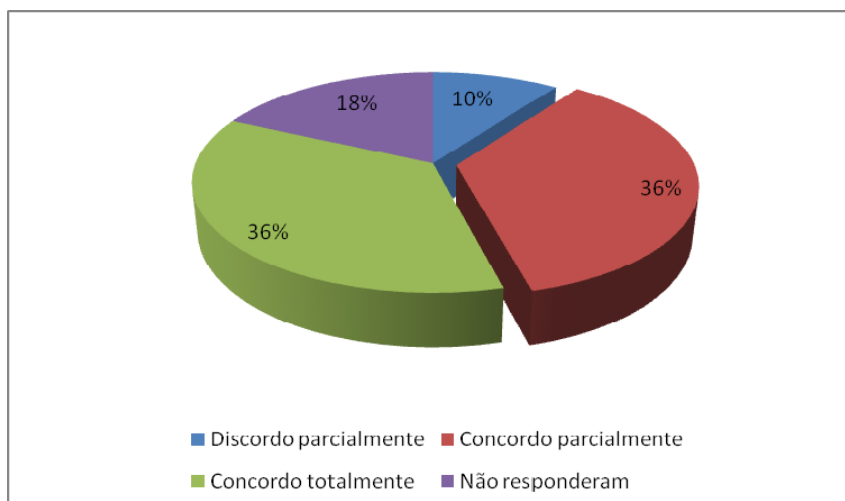
Ainda dentro da subcategoria Infraestrutura, 90,9% dos entrevistados classificam o investimento em obras como ponto principal do REUNI, tendo em vista o volume recebido de recursos financeiros que possibilitou a construção de novas instalações e a reforma de outras existentes. No entanto, 72% dos entrevistados responderam que a maior dificuldade na implementação do REUNI refere-se às obras, conforme Figura 11. Este fato é justificado, na visão do E6, pela falta de cultura de se planejar detalhadamente os projetos bem como da inexistência de um quadro suficiente de servidores especializados. Sem isso, as Universidades são obrigadas a contratar empresas para executar as obras que, na maioria das vezes, precisam passar por ajustes, o que ocasiona atrasos na disponibilização dos espaços físicos.



Fonte: Resultados da pesquisa.

Figura 11 – Existência de atrasos na disponibilização dos espaços físicos (entraves nas obras)

Na subcategoria Concursos, 90,9% dos entrevistados concordam que a contratação de novos servidores, tanto docentes quanto técnico-administrativos, está acontecendo de forma satisfatória. Porém, 72% dos entrevistados responderam que há dificuldade em atrair candidatos ao cargo de professor em algumas áreas específicas, conforme Figura 12.



Fonte: Resultados da pesquisa.

Figura 12 – Dificuldade em atrair candidatos para os processos seletivos em algumas áreas

Em contraposição com o processo de expansão, essas Instituições, a partir de meados de 1990, depararam com o contingenciamento e a redução de seu financiamento, com a redução gradual de seu corpo docente e técnico-administrativo, com a não reposição de vagas de aposentadorias ou exonerações dos servidores e com o aumento de vagas e matrículas nos cursos sem os recursos materiais, operacionais e humanos necessários (LÉDA; MANCEBO, 2009; LIMA; AZEVEDO; CATANI, 2008).

No entanto, duas ações do Governo Federal contribuíram para estabilizar o passivo de pessoal nas Universidades, que foram as instituições do banco de professor-equivalente e o Quadro de Referências dos Servidores Técnico-Administrativos (comumente chamado de banco de técnico-equivalente), como confirma o E8:

Duas novidades bacanas, o banco de técnicos e o banco de docentes. Essas duas notícias foram conquistas que vieram ao longo da discussão do próprio REUNI, à medida que foi implementando a gente foi vendo o seguinte: embora o REUNI possibilitasse a contratação de mais gente, à medida que as pessoas entravam, outras iam saindo, por força de aposentadorias e tudo, e daí a criação dos dois bancos foi uma conquista, isso não vinha de outra forma que não fosse pelo impulso do REUNI, na minha compreensão... agora a gente pode visualizar com tranquilidade a possibilidade de estar repondo as pessoas que estão saindo (E8).

Entretanto, ressalta-se que, apesar do Quadro de Referência dos Servidores Técnicos Administrativos das IFES - QRSTA, objeto do Decreto nº 7.232, de 19 de julho de 2010 (BRASIL, 2010), possibilitar a reposição automática de vagas por meio de Concursos

Públicos, a reposição só é permitida para os cargos efetivos dos Níveis de Classificação “C”, “D” e “E”, desde que não estejam em extinção ou extintos.

Os quantitativos de lotação dos cargos dos níveis de classificação "C", "D" e "E" foram apurados a partir da extração do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos – SIAPE, realizada no dia 30 de junho de 2010, sendo que todos os códigos de vagas desocupados anterior a esta data, foram remanejados para o Ministério da Educação para posterior redistribuição dessas vagas entre as IFES, para reposição do quadro de cargos extintos ou possíveis ajustes decorrentes da expansão dos quadros das Universidades. Os cargos de nível "A" e "B" caracterizados na categoria de apoio, com poucas exceções, foram considerados extintos e sem possibilidade de reposição.

Observa-se assim uma mudança de regra não anunciada à época do planejamento das Universidades para a implantação do Projeto REUNI que, na visão dos entrevistados, além de prejudicar as atividades operacionais e de manutenção pela insuficiência de servidores, acarretará dificuldade na manutenção e na conservação das estruturas criadas.

Outras dificuldades apontadas por 45,4% dos entrevistados em relação aos *recursos humanos* foram a falta de capacitação docente, a alta rotatividade dos concursados, a adaptação dos novos servidores no ambiente de trabalho, dentre outros. Para Léda e Mancebo (2009, p. 57), com as metas globais do programa a tendência será de precarização das condições de trabalho e de ensino, pois com o aumento de alunos por turma, os professores “(...)deverão se concentrar na tarefa de repassar conhecimentos e os alunos de reproduzi-los nas avaliações que, por seu turno, deverão ser flexibilizadas para o alcance das metas de titulação”.

Já no que se refere a *recursos financeiros*, Mariz (2007, p. 1) afirma que as metas propostas pelo REUNI com o “incremento de apenas 20% das atuais verbas de custeio e pessoal...” é a indicação de que o Governo cobra uma maior utilização dos recursos existentes nas Universidades Federais.

No entanto, Dantas e Sousa Júnior (2009), acreditam que o REUNI dará aporte financeiro às Universidades Federais para a consecução das metas estabelecidas que se constata na visão de 72,7% dos entrevistados, que afirmam que o volume recebido, apesar de renegociado, está atendendo às demandas das Universidades, tanto para as obras quanto para materiais permanentes e de consumo, além de custear a manutenção das Instituições, como afirma o E3:

Nós tivemos um cronograma de desembolso financeiro bastante adequado às nossas necessidades, claro que o projeto foi feito de uma forma muito rápida, como todas as Universidades tiveram, quatro meses praticamente de gestação desse projeto, então muita coisa foi considerada insuficiente, a renegociação com o Governo Federal em termos de recursos financeiros sempre foi satisfatória (E3).

Outro ponto importante na implementação do REUNI é sua *repactuação*. Apesar de apenas 18,1% dos entrevistados citarem diretamente a necessidade de se repactuar as metas, os recursos humanos e financeiros, pode-se depreender das entrevistas que as Universidades cobram essa repactuação junto ao MEC, pois os projetos foram mal planejados devido ao curto prazo oferecido. Essa constatação pode ser verificada na opinião do E1:

...fizemos um planejamento de pessoal naquele momento em 2007, mas agora precisamos fazer alguns ajustes, porque na prática a coisa é outra. Apresentamos para o MEC determinados projetos acadêmicos, hoje, com a criação dos cursos das unidades, esses projetos já foram reformulados, o quantitativo de pessoal que tinha previsto e já não é mais aquilo. A expansão da graduação é outro problema que a gente está enfrentando, ela levou, óbvio, à expansão da pós-graduação, cursos de pós-graduação estão explodindo, todos os departamentos estão criando e a gente não tem o número de docentes suficientes... (E1)

Essa necessidade de repactuação é fortalecida por Francisco (2005), pois o planejamento é um processo contínuo, podendo passar por adaptações e correções frequentes, levando-se em consideração todas as modificações com relação ao que foi previsto inicialmente.

Em relação à implementação do Programa, as Instituições pesquisadas delegaram às suas Pró-Reitorias a execução das ações propostas nos seus projetos, tais quais:

- construção de novas instalações e reformas das já existentes (salas de aula, laboratórios de pesquisa, gabinetes para professores, restaurantes universitários, salas administrativas, etc.);
- aquisição de material de consumo e de novos equipamentos para os laboratórios de pesquisa, para as atividades administrativas e docentes e para as atividades de ensino;
- manutenção dos *campi*; e
- realização de concursos e contratação de pessoal docente e técnico-administrativos.

Apesar de essas ações estarem sendo executadas, nota-se que há atrasos em algumas delas, principalmente no que se refere às obras e à contratação de pessoal, principalmente nas pactuações planejadas para o ano de 2011. A impossibilidade de distribuição de códigos de vagas para contratação de docentes dificultou o início do período letivo nas Universidades, principalmente com a mudança de regras para a contratação de professores substitutos e a instituição de uma nova figura jurídica criada no âmbito da Lei nº 8.745/1993, que trata da contratação de Professores Temporários para suprir a falta de vagas de professores efetivos. A Portaria MEC nº 196/2011 autorizou a realização de processo seletivo simplificado para a contratação desta categoria de Professores para atender a demanda do Programa REUNI.

Outras constatações referem-se aos atrasos na entrega das instalações no prazo previsto, devido, sobretudo, a falhas nos projetos arquitetônicos e na contratação de pessoal, devido à alta rotatividade e à falta de candidatos em algumas áreas específicas.

Ainda em relação à implementação, ressalta-se a questão da reestruturação acadêmica, pois as Universidades não estão investindo em novos projetos pedagógicos e novas práticas de ensino, atendo-se, principalmente, nas estruturas física e funcional. As Pró-Reitorias da área de ensino estão desenvolvendo ações pontuais, mas ainda incipientes para atender à proposta do REUNI.

4.2.3 A categoria Política Pública

Avaliando a categoria Política Pública, suas subcategorias Avaliação, Expansão de vagas e Inovação Acadêmica e as unidades de análise, observa-se a frequência de citações discriminadas no Quadro 5.

Quadro 5 – Análise de Conteúdo da categoria Política Pública

Categoria	Subcategorias	Unidade de Análise	Entrevistados											%	
			1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11		
Política Pública	Avaliação	Acompanhamento	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	81,8
		Impactos	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	54,5
		Resultados	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	45,4
	Expansão de vagas	Democratização do acesso	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	45,4
		Demanda	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	72,7
		Decreto	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	27,2
		Governo	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	72,7
	Inovação acadêmica	Reestruturação	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	45,4
		Alunos	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	90,9
		Tecnologia	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	45,4
		Ensino	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	63,6

Fonte: Resultados da pesquisa

Na concepção dos entrevistados, o Programa REUNI é uma política de expansão de vagas e de reestruturação acadêmica que possibilitou às Universidades Federais voltar a crescer e a expandir o acesso ao ensino superior, conforme afirma o E8:

...o REUNI fez isso, ele deu a chance das Universidades crescerem, e crescer, sobretudo, naquilo que a gente tem de mais valioso, que é a abertura de novas vagas, de novos ingressos para estudantes no ensino superior... Por isso, o REUNI pode ser considerado uma das principais políticas do MEC nessas últimas décadas no Brasil.

A maioria das Universidades Federais pesquisadas constituíram comissões específicas para avaliar a implementação do REUNI que, segundo Worthen *et al.* (2004), possibilitam aos tomadores de decisão, atuarem de forma mais inteligente. Dos entrevistados, 81,8% afirmam que há um *Acompanhamento* sendo realizado em suas Instituições, exemplificado pelo E8:

...a gente permanentemente analisa o que foi realizado naquele mês e o que precisa ser realizado no mês seguinte, e sempre a gente realiza esse debate da seguinte maneira: você joga pra quem está implementando o REUNI no dia-a-dia, ou seja, os professores, os técnicos e os estudantes pra ver o que foi aplicado e examina o que pode ser aplicado na etapa seguinte ou no mês seguinte. Essa comissão do REUNI tem representantes de várias Pró-Reitorias envolvidas na implementação do REUNI e as Pró-Reitorias isoladamente provocam seus debates pra ver como as coisas estão acontecendo, de modo que a comunidade fica sendo sempre avisada ou tem disponibilizado os relatórios da comissão do REUNI quase que mensalmente, isso facilita o processo de acompanhamento. O processo de avaliação das questões mais qualitativas a gente faz a cada parada de semestre, o quantitativo a gente vai acompanhando sempre, dando retorno e fazendo as devidas remodelações...

A avaliação da implementação visa obter informações para monitorar a execução do programa, sempre procurando avaliar os impactos (COHEN; FRANCO, 2007). Essa prática pode ser constatada na subcategoria *Avaliação*, onde 54,5% dos entrevistados afirmam que o Programa REUNI causou impacto nas Universidades, principalmente na questão de infraestrutura física.

Outro impacto apontado foi na estrutura funcional, especialmente em relação aos servidores técnico-administrativos, uma vez que as Universidades têm um passivo muito grande desses servidores, ocasionando, devido à expansão de vagas no ensino superior, um aumento no número de servidores terceirizados, confirmado pelo E2:

...o REUNI trouxe um aumento dos gastos com custeio muito grande, porque a gente tem cargo extinto de limpeza, da área de conservação, que não pode contratar efetivo, tem que terceirizar, o nosso gasto de terceirização triplicou no período, a gente gasta muito hoje e a terceirização sai do custeio da Universidade. Movimentar a Universidade, ter o dinheiro necessário para mantê-la é hoje uma soma bem maior que era em 2007 (E2).

Além dos impactos nas estruturas física e funcional, Deus (2008) afirma que esse Programa desencadeou uma série de mudanças institucionais, orientadas por uma aparente mudança de paradigma sobre as funções da universidade pública.

Em relação aos resultados advindos com a implementação do REUNI, há um consenso entre os entrevistados de que o programa foi extremamente positivo para as Instituições pesquisadas, tendo em vista que as Universidades voltaram a contratar servidores, tanto docentes quanto técnico-administrativos, revitalizando, assim, a comunidade acadêmica. Além da questão de pessoal, as Universidades estão investindo mais em infraestrutura física e em equipamentos, dando melhores condições de trabalho, otimizando a infraestrutura existente e consolidando o tripé ensino-pesquisa-extensão, como afirma o E5:

A gente veio de uma política de desmantelamento das Universidades para uma política de desenvolvimento do sistema, então o REUNI trouxe, e foi o principal, o material humano. A gente não tinha perspectiva de uma contratação de docentes e técnicos dessa natureza e isso trouxe uma injeção de ânimo muito grande na Universidade... Uma outra coisa que veio também é a questão da infraestrutura, também nós não tivemos um precedente em que a gente pudesse planejar a estrutura...(E5).

Na subcategoria *Expansão de vagas*, a unidade de análise *Democratização do acesso* é citada por menos da metade dos entrevistados (45,4%), mas esse percentual vai de encontro às ações do Governo Federal. Em 2010, o Governo Federal criou o Sistema de Seleção Unificada (SiSU), desenvolvido pelo Ministério da Educação para selecionar os candidatos às vagas das instituições públicas de ensino superior que fossem utilizar a nota do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) como única fase de seu processo seletivo. A adesão ao SiSU ainda é incipiente, mas na visão de um dos entrevistados, ele contribuirá para a democratização do acesso ao ensino superior, facilitando a participação do candidato na forma de seleção. Armijos Palácios (2007) acredita que o REUNI é uma oportunidade para as

Universidades Federais oferecerem ensino superior de qualidade aos brasileiros que moram no interior do país e que, em sua grande maioria, não têm condições de estudar nos grandes centros.

Segundo o relatório da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (2010) sobre os dois primeiros anos do REUNI, as IFES abriram 65.306 novas vagas no ano de 2010 (49% a mais) e passaram a oferecer 810 novos cursos (34% a mais). Levando em consideração o crescimento de 2006, quando a política de expansão das IFES estava voltada para a interiorização de novos *campi* e a criação de instituições, o aumento na oferta de vagas chegou a 63% ou 77.279 novas vagas nas Universidades Federais. Em 2010, foram oferecidas 199 mil vagas.

O programa REUNI visa a expansão de vagas no ensino superior, sobretudo, a democratização do acesso que pode ser considerado, de acordo com Matus (1997), como uma intervenção governamental para atender às expectativas da sociedade. Na subcategoria *Expansão de vagas*, 72,7% dos entrevistados declararam que suas Instituições levaram em consideração as *demandas* da sociedade e delas próprias, como demonstrado pelo E8:

Nós tivemos que entrar pelas demandas que tinham da sociedade e pelas demandas internas que se tinha reprimidas, e no REUNI a gente viu a possibilidade do crescimento que tanta gente vinha pensando anos atrás (E8).

O REUNI foi instituído através de um decreto do Governo Federal, sendo que a liberação dos recursos financeiros e da contratação de pessoal estaria condicionada ao alcance das metas pactuadas pelas Universidades junto ao MEC. Para Catani e Oliveira (2002), essa exigência faz parte de uma série de processos do Governo Federal de implantação e ampliação de novos mecanismos de controle. Apesar de 27,2% dos entrevistados citarem o REUNI como uma política imposta pelo Governo a partir de um decreto, depreende-se que a fixação de metas é um fator positivo para o êxito do Programa, como explica o E7:

...acho pertinente ter uma meta, porque essa meta pode não ser atingida com as primeiras turmas, mas isso vai ter que ser problematizado, porque tem uma meta não sendo cumprida. Se você não põe isso no decreto, você deixa essa questão fora de pauta, se você deixa os melhores índices de aprovação possíveis, você deixa a coisa solta, então eu avalio positivamente a presença desse quantitativo... (E7).

Além da expansão de vagas, o REUNI tem como outro objetivo a reestruturação acadêmica, originado de um diagnóstico situacional produzido pelo governo (CASTRO, 1998). Nota-se nas entrevistas que esse objetivo não está sendo cumprido plenamente. Dos entrevistados, 45,4% acreditam que essa reestruturação é muito importante para a melhoria da qualidade de ensino.

Por outro lado, percebe-se que as Universidades avançaram muito pouco na questão da reestruturação, como dito pelo E11:

...o REUNI não é um programa de expansão apenas, é um programa de expansão das universidades e de reestruturação, e no que se refere à reestruturação muito pouco tem sido feito... se nós falarmos de reestruturação, de modernização desse processo ensino-aprendizagem, dessa busca de novas práticas pedagógicas, de novas metodologias de ensino, de novas perspectivas de ensino, como a interdisciplinaridade, como a flexibilização curricular, como novos itinerários formativos...(E11).

Ainda na subcategoria *Inovação acadêmica*, 90,9% dos entrevistados consideram que as Universidades devem adequar as práticas de ensino às necessidades atuais dos *Alunos*, tendo em vista as novas ferramentas tecnológicas disponíveis. Para atender a essas necessidades, as Universidades estão investindo em novas ferramentas tecnológicas e reformulando, ainda que lentamente como constatado, seus projetos pedagógicos, como afirma o E4:

...a mudança nos nossos projetos pedagógicos, a renovação acadêmica, isso ainda está muito tímido, nós vamos agora, estamos construindo o PDI, discutir principalmente a utilização das tecnologias a distância, não que vamos fazer disciplinas a distância, mas usar essa tecnologia...(E4).

Um dos entrevistados foi mais contundente em relação à implementação das novas práticas de ensino, indo ao encontro dos demais (63,6%) que apontaram que o *Ensino* ainda não está sendo reestruturado, como proposto pelo REUNI:

...mudou muito pouco ou nada os processos de avaliação ensino-aprendizagem que eu tive e até hoje vem sendo praticado, e nós não estamos avançando, e olha que as diretrizes curriculares que hoje orientam as instituições, o ensino, os projetos pedagógicos dos cursos, elas vão na direção completamente contrária. Então eles falam o seguinte: que o indivíduo hoje pra se formar profissional, deve ser analítico, crítico, reflexivo, humanista, um cidadão (E11).

Para Simões *et al.* (2002), essa dificuldade na implementação de novas práticas de ensino deve-se a uma característica intrínseca às Universidades, pois é uma organização que responde mais vagarosamente às mudanças sociais, tecnológicas e econômicas.

O controle da implementação do REUNI nas Universidades pesquisadas é realizado por comissões criadas especificamente para isso, exceto em uma, onde suas Pró-Reitorias se reúnem apenas quando há problemas pontuais na execução ou quando o projeto precisa ser revisto. Essas comissões se reúnem periodicamente para avaliar a execução das obras, a contratação de novos servidores, a aquisição de novos equipamentos, etc. e, caso seja necessário, fazem uma adequação nas ações citadas para corrigir eventuais falhas.

4.3 Limites e potencialidades

4.3.1 Limites

O Programa REUNI tem como principal objetivo a expansão de vagas no ensino superior. Essa expansão teve início logo no primeiro ano de implantação do Programa, mas as Universidades não estavam preparadas para receber o aumento de novos alunos, devido, principalmente, às suas estruturas física e funcional. As Universidades têm um grande déficit no seu quadro de servidores, tanto de técnicos quanto de docentes, pois passaram muitos anos sem receber novos servidores em número suficiente para atender suas necessidades e sem poder repor seu quadro nos casos de aposentadorias e outras vacâncias. Além desse quadro defasado de servidores, sua infraestrutura era precária para utilização imediata, já que também não vinham recebendo recursos financeiros suficientes para investir em novas instalações ou reformas das já existentes.

Léda e Mancebo (2009) trazem à tona a preocupação em relação à precarização da universidade e do trabalho docente que o REUNI pode ocasionar. Para as autoras, a proposta de crescimento do ensino superior público em todo o país esbarra na ausência do aporte

orçamentário necessário, pois a estrutura física e o quantitativo de pessoal da maioria das Universidades Federais estão em situação precária.

Essa dificuldade referente às estruturas física e funcional também pode ser atribuída ao pouco tempo de planejamento que as Universidades tiveram para elaborar seus projetos, pois o REUNI foi instituído em abril de 2007 com o prazo de até novembro do mesmo ano para adesão. Na elaboração do projeto, pôde-se constatar que houve poucos debates envolvendo as comunidades universitárias e, as Universidades são organizações que requerem maior tempo para a tomada de decisões, sendo que estas são referendadas por diversas instâncias diferentes de empresas que têm que se adequar rapidamente às mudanças de mercado, devido à alta concorrência, como explica o E8:

A Universidade tem um tempo diferenciado de pensamento. Esse tempo diferenciado requer reflexão, debates, negociações... De repente você tem que atropelar esse processo e implementar um programa. Então eu diria que ele foi revolucionário por tudo isso, até pra gente rever esses tempos da Universidade, a necessidade de ter mais reflexões permanentes de acompanhamento das discussões democráticas na Universidade...(E8).

A ampliação das vagas no ensino superior proporcionou um aumento também na pós-graduação, impactando, sobretudo, a estrutura funcional das Instituições que já apresentavam *déficit* em seus quadros. Com a entrada de novos docentes bem qualificados, novos cursos de pós-graduação surgiram, não sendo abrangidos pelo REUNI. Com isso, as Universidades tiveram que alocar servidores para suprir as necessidades dessa expansão, mas isso não havia sido previsto pelo programa que destinava servidores apenas para a expansão da graduação, ocasionando, assim, sobrecarga de trabalho tanto em docentes, que em algumas Instituições tiveram que assumir atividades administrativas, quanto em servidores técnico-administrativos, pois as contratações de novos servidores foram escalonadas até 2012, como constatado na percepção do E1:

A expansão da graduação é outro problema que a gente está enfrentando, ela levou, óbvio, à expansão da pós-graduação. Cursos de pós-graduação estão explodindo, todos os departamentos estão criando... nós temos cursos de pós-graduação sendo criados sem estrutura de secretaria, os professores estão se organizando e fazendo as coisas, porque como não estava previsto no REUNI, a gente não tem técnico pra fazer isso...(E1).

Com relação à meta global do REUNI, os entrevistados acreditam que a relação de 18 alunos por professor pode ser alcançada, mas a taxa de conclusão de 90% é muito elevada, pois os índices de retenção e de evasão são ainda muito altos. Os entrevistados concordam que as metas do REUNI precisam ser revistas, mas o programa não prevê possibilidade de repactuação. Além disso, não há perspectivas de continuidade do programa que se encerra em 2012. Novas entradas de alunos ocorrem todo ano e as Universidades temem que a busca pelo alcance das metas quantitativas atrapalhe a qualidade do ensino, já que uma avaliação qualitativa do ensino só ocorrerá no final do ciclo, ou seja, quando os primeiros alunos dessa expansão concluírem seus cursos. Essa necessidade de repactuação das metas é corroborada pelo E1:

Acho que há uma necessidade de repactuação, porque projeto é uma coisa e a realidade é outra, a gente tem tido a preocupação de não trabalhar simplesmente com os números, porque senão a qualidade vai lá embaixo mesmo, a gente está buscando manter ou elevar a qualidade. Não sei se a gente vai conseguir atingir as metas em 2012, mas se não conseguirmos atingir totalmente, a gente vai chegar perto com relação ao número de alunos com certeza. Falta ainda, precisamos pensar mais um pouco, numa política contra a evasão, ainda tem muito isso, continua tendo vagas ociosas, a gente não deveria ter (E1).

Outro objetivo do REUNI, a reestruturação acadêmica, ainda é incipiente, pois esbarra no tradicionalismo das Universidades que reagem lentamente às novas práticas de ensino e ao uso de novas ferramentas tecnológicas, como afirma o E11:

Agora o REUNI não é um programa de expansão apenas, o programa de expansão das universidades e de reestruturação, e no que se refere à reestruturação muito pouco tem sido feito (E11).

4.3.2 Potencialidades

O REUNI estimulou às Universidades a ampliarem o número de vagas no ensino superior, principalmente no período noturno, possibilitando, assim, um melhor aproveitamento da infraestrutura ociosa. Além disso, destinou recursos financeiros para a construção de novas instalações e reformas das já existentes, oferecendo melhorias das

condições de trabalho e de ensino, investindo, ainda, na compra de novos equipamentos e de material de consumo para a manutenção das Instituições, como afirma o E3:

Creio que o ponto principal mesmo é essa questão do aproveitamento da infraestrutura que a gente já tinha e também com o crescimento dessa infraestrutura a oferta de cursos noturnos foi muito significativa, multiplicou por 3, praticamente, a nossa oferta que propiciou um produto bastante considerável que talvez, se não tivesse essa oportunidade, a gente não abria essa condição, e em praticamente todas as áreas nós buscamos um equilíbrio... (E3).

A entrada de novos servidores, tanto docentes quanto técnico-administrativos, proporcionou às Universidades a revitalização de suas comunidades acadêmicas, ampliando as atividades de ensino, de pesquisa e de extensão. Com isso, gerou também a expansão da pós-graduação com a criação de novos cursos.

Um dos objetivos do REUNI é a reestruturação acadêmica, onde as Universidades deveriam propor novos currículos pedagógicos, a utilização de novas ferramentas de ensino, adequando-se às novas práticas pedagógicas e de ensino.

Com o advento do REUNI, as Universidades tiveram que repensar suas estratégias, planejar suas ações, principalmente para distribuir os recursos do programa na ampliação da oferta de vagas no ensino superior e na alocação de novos servidores nas estruturas funcional e acadêmica. Essa nova forma de gestão envolveu as comunidades acadêmicas que, juntamente com a Administração Superior das Instituições, planejaram e participaram da implementação do programa.

O REUNI também favoreceu a regionalização das Universidades, pois, com a criação de novas vagas no ensino superior, as demandas da sociedade puderam ser atendidas. Para Armijos Palácios (2007), o REUNI é uma oportunidade de as Universidades Federais oferecerem ensino superior de qualidade aos brasileiros que moram no interior do país e que, em sua grande maioria, não têm condições de estudar nos grandes centros. Com a expansão da oferta de vagas nas Universidades, mais alunos e servidores, além da mão-de-obra temporária na construção civil, a economia dos municípios que abrigam os *campi* e dos municípios da região foi fortalecida, além de ampliar as atividades culturais desses municípios.

Ressalva-se que, com a destinação de recursos financeiros para as Universidades condicionada à elaboração e apresentação dos planos de reestruturação, as adesões, ainda que não obrigatória em um primeiro momento, foram praticamente impostas dentro de prazos exíguos para a apresentação de propostas, prejudicando o processo de planejamento e o aprofundamento da discussão no ambiente universitário.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesta pesquisa analisou-se o processo de planejamento e implantação do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), instituído por meio do Decreto nº. 6.096, de 24 de abril de 2007, determinado pelo Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE).

Este programa tem como meta global a elevação gradual da taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais para 90% e da relação de alunos de graduação em cursos presenciais por professor para 18 ao final de cinco anos, a contar do início de cada plano das Universidades Federais. Além disso, objetiva-se também criar condições para a ampliação do acesso e da permanência na educação superior, no nível de graduação, pelo melhor aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos existentes nas Universidades Federais e promover a reestruturação acadêmico-curricular e a renovação pedagógica da educação superior.

Entretanto, observa-se que o PDE está conectado ao Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), o qual recomenda, para a próxima década, a restrição da folha de pagamento ao instituir que o dispêndio com pessoal nas universidades públicas não poderá aumentar mais de 1,5% anualmente. Além desse limite imposto, as Universidades Federais apresentavam uma defasagem histórica em seu quadro funcional, tanto de servidores docentes quanto de técnico-administrativos. Este fato tem dificultado o processo de implantação do REUNI, considerando o quadro já reduzido de servidores para atender as demandas existentes e o atraso ocorrido na liberação das vagas pactuadas no programa para atender às novas demandas geradas no âmbito acadêmico e administrativo, uma consequência do aumento do número de novos alunos ingressantes pela expansão da oferta de vagas.

Juntamente com esse problema do quadro reduzido de servidores, outro fator agravante era a infraestrutura precária das Universidades Federais. Estas Instituições há muitos anos não recebiam recursos financeiros para que investissem na construção de novas instalações e na manutenção das já existentes. Com a chegada de novos alunos, as Universidades tiveram que, em muitos casos, improvisar suas instalações para transformar em salas de aula, pois os recursos financeiros previstos no REUNI só começariam a ser repassados para as Universidades ao longo de 2008. Não só a infraestrutura física era precária

como também os laboratórios de pesquisa e as bibliotecas, assim como outros setores, não recebiam investimentos federais suficientes para se equiparem.

Além da falta de recursos financeiros para se investir em infraestrutura física, para comprar novos equipamentos e outros materiais permanentes, as Universidades Federais conviviam com sérias dificuldades para manter o funcionamento de suas atividades, principalmente na compra de material de consumo e no pagamento das despesas mensais.

Apesar de todos esses problemas, as Universidades Federais pesquisadas apresentaram, em seus projetos de adesão ao Programa, propostas de expansão da oferta de vagas com, no mínimo, 20% de aumento de matrículas, especialmente no período noturno, assim como ações para a diminuição da retenção e da evasão. Apresentaram também, planos de acompanhamento e avaliação da proposta, apresentando os indicadores de progresso relativo às metas globais do REUNI, assim como planos de acompanhamento de indicadores de qualidade utilizando os instrumentos nacionais de avaliação disponíveis para a graduação e a pós-graduação.

Os projetos de adesão também previam a existência de flexibilidade curricular, itinerários formativos diversificados, fomento à mobilidade estudantil, formação e apoio pedagógico aos docentes da educação superior, adoção de práticas pedagógicas modernas, uso intensivo e inventivo de tecnologias de apoio à aprendizagem e mecanismos de inclusão para propiciar igualdade de oportunidades de acesso e permanência na universidade pública.

Verificando os dados coletados, nota-se que o prazo de término do projeto (2012) não será suficiente para que se atinjam todas as metas estipuladas ao início deste (2007), havendo sinalização entre os entrevistados para busca de alternativas para repactuação da estrutura operacional, financeira e de pessoal e conseqüentemente das metas propostas.

Embora estas metas visem também diminuir as desigualdades sociais no país - na visão dos entrevistados -, para que esta perspectiva se torne uma realidade não basta focar somente no ensino universitário, é preciso direcionar os investimentos para o ensino básico com foco na melhoria da qualidade do ensino no país. Deste modo, as desigualdades serão combatidas no seu início, proporcionando resultados mais nítidos e permanentes.

Durante a pesquisa ressaltou-se ainda a atenção que se deve direcionar aos alunos do curso noturno, uma vez que, em sua maioria, são alunos que trabalham em período diurno e não possuem disponibilidade de tempo para dedicar-se aos estudos, devendo-se buscar

alternativas para que esses alunos permaneçam nas universidades e concluam seus cursos de graduação.

Sobre este tema, na visão dos entrevistados, ainda haverá grandes debates, pois o REUNI encontra-se em processo de implantação. Por isso, os estudos em relação ao impacto desse programa nas Universidades Federais, no momento, são insuficientes. Além desse aspecto, o processo de expansão e de reestruturação das Universidades é de suma importância para o ensino superior do Brasil, pois envolve a excelência na qualidade do tripé ensino-pesquisa-extensão vinculados à excelência na gestão administrativa associado à relação com o mercado de trabalho cada vez mais exigente na formação qualificada de mão-de-obra especializada.

Entretanto, os resultados advindos do programa de expansão planejado, com tempo mínimo para planejamento, poderão ser contrários aos objetivos propostos pelo REUNI e ter impactos negativos a curto e a longo prazos nas Instituições, principalmente na queda da qualidade do ensino. Percebeu-se que as Universidades pesquisadas não tinham um processo de planejamento institucionalizado, por isso, seus projetos de adesão ao REUNI foram elaborados para atingir as metas pactuadas, principalmente às quantitativas, com poucas ações conectadas a seus objetivos. A exceção se deu em uma Universidade onde havia sido efetuado planejamento de expansão anteriormente ao Programa, o que ocasionou um projeto de adesão mais amplo, com ações conectadas a seus objetivos, podendo alcançar resultados mais significativos em relação às metas do Programa.

Apesar da estrutura e aparato que envolveu o programa REUNI, observa-se que a discussão está mais direcionada para o compromisso com a expansão de vagas na graduação do que com a reestruturação acadêmica proposta. Esta continuidade do controle no processo de implantação das ações propostas pode comprometer a qualidade do ensino, uma vez que a prioridade, no momento, é de se atingir as metas quantitativas do Programa. Ademais, ainda não se verificou avanços significativos na reestruturação acadêmico-curricular nas Instituições, considerando que grande parte dessas ações está em curso tendo em vista sua projeção para o final do período do programa, ou seja, para 2012.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR. **Relatório de acompanhamento do REUNI**. 2010. Disponível em: <http://www.andifes.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=3285:andifes-lancarelatorio-de-acompanhamento-do-reuni-durante-a-conferencia-nacional-de-educacao-&catid=15&Itemid=59>. Acesso em: 20 abr. 2010.

AMATO, M. P. **Introdução à teoria geral de administração pública**. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas – FGV, 1971.

ANSOFF, H. I.; DECLERCK, R. P.; HAYES, R. L. (orgs). **Do Planejamento Estratégico à Administração Estratégica**. Tradução de Carlos Roberto Vieira de Araújo. São Paulo: Atlas, 1985.

ANSOFF, H. I.; McDONNELL, E. J. **Implantando a Administração Estratégica**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1993.

ARGUIN, G. **O Planejamento Estratégico no Meio Universitário**. Tradução de Valdemar Cadó. Brasília: Estudo e Debates – Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras. N. 16, 1989. 132p.

ARMIJOS PALÁCIOS, G. REUNI: a hora dos deserdados. **Jornal Opção On-Line**, de 07 a 13 de outubro de 2007. Disponível em: <<http://www.jornalopcao.com.br>>. Acesso em: 10 nov. 2009.

BANDEIRA, P. S. Participação, articulação de atores sociais e desenvolvimento regional. In: BECKER, D. F; BANDEIRA, P. S. **Determinantes e desafios contemporâneos**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2000.

BAPTISTA, M. V. **Planejamento social: intencionalidade e instrumentação**. São Paulo: Veras, 2000.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. 3. ed. Lisboa: Edições 70, 2004.

BATEMAN, T. S; SNELL, S. A. **Administração: construindo vantagem competitiva**. Trad. Celso A. Rimoli. São Paulo: Atlas, 1998

BEHR, R. R. Estratégias políticas de grupos antagônicos em disputa pelo poder na construção da UNIOESTE. In: Da Silva, A. J. (Org.). **Casos Contemporâneos de Gestão Universitária**. Curitiba: Editora CRV, 2009. cap. 2, p. 39-79.

BRASIL. Constituição de 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 20 mai. 2009.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, ano CXXXIV, nº 1.248, 23 dez. 1996a. p. 27833-27841.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. **Uma nova política para o ensino superior brasileiro**: subsídios para discussão. Brasília: MEC, 1996b.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Superior. **Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI**: diretrizes para elaboração. Brasília: MEC/ SESu, jun. 2002.

BRASIL. Ministério da Educação e Cultura -MEC. **Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI**. 2004. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br>>. Acesso em: 20 mai. 2009.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 10.973**, de 2 de dezembro de 2004. Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo. Brasília, 3 de dezembro de 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.973.htm>. Acesso em: 27 jul. 2010.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 11.096**, de 13 de janeiro de 2005. Institui o Programa Universidade para Todos - PROUNI. Brasília, 14 de janeiro de 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11096.htm>. Acesso em: 27 jul. 2010.

BRASIL. Ministério da Educação. **Plano de Desenvolvimento da Educação**. 2007a. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/index.php?option=content&task=view&id=593&Itemid=910&sistemas=1>>. Acesso em: 30 abr. 2009.

BRASIL. Presidência da República. **Plano de Aceleração do Crescimento**. 2007b. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br>>. Acesso em: 20 mar. 2009.

BRASIL. **Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007**. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - REUNI. Brasília, 25 de abril de 2007c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6096.htm>. Acesso em: 27 jul. 2010.

BRASIL. Ministério da Educação. **Diretrizes Gerais do Programa de Apoio a Planos e Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI**. 2007d. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br>>. Acesso em: 20 mai. 2009.

BRASIL. **Decreto nº 6.095, de 24 de abril de 2007**. Estabelece diretrizes para o processo de integração de instituições federais de educação tecnológica, para fins de constituição dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia - IFET, no âmbito da Rede Federal de Educação Tecnológica. Brasília, 25 de abril de 2007e. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6095.htm>. Acesso em: 27 jul. 2010.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria Interministerial nº 22, de 30 de abril de 2007. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2 mai. 2007f. Ano CXLIV, nº 83, 2 mai. p. 24-25.

BRASIL. **Decreto nº 7.232, de 19 de julho de 2010**. Dispõe sobre os quantitativos de lotação dos cargos dos níveis de classificação “C”, “D” e “E” integrantes do Plano de Carreira dos

Cargos Técnico-Administrativos em Educação, de que trata a Lei nº 11.091, de 12 de janeiro de 2005, das universidades federais vinculadas ao Ministério da Educação. Brasília, 20 de julho de 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7232.htm>. Acesso em: 27 jul. 2010.

CASTRO, M. H. G. de. **Avaliação do sistema educacional brasileiro: tendências e perspectivas**. Brasília, MEC/INEP, 1998.

CATANI, A. M.; OLIVEIRA, J. F. de. A Reforma da educação superior no Brasil nos anos 90: diretrizes, bases e ações. In: CATANI, A. M.; OLIVEIRA, R. P. (org.). *Reformas educacionais em Portugal e no Brasil*. Belo Horizonte: Autêntica, 2000a.

_____. A reestruturação da educação superior no debate internacional: a padronização das políticas de diversificação e diferenciação. **Universidade e Sociedade**. Brasília, v.10, n. 21, p. 92-101, jan./abr. 2000b.

_____. A educação superior. In: OLIVEIRA, R. P. de; ADRIANO, T. (Orgs.). **Organização do ensino no Brasil: níveis e modalidades na Constituição Federal e na LDB**. São Paulo: Xamã. 2002. p. 77-88.

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

COHEN, E.; FRANCO, R. **Avaliação de projetos sociais**. 7 ed. Petrópolis: Vozes, 2007.

COSTA, E. A. **Gestão Estratégica: da empresa que temos para a empresa que queremos**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

COTTA, T. C. Avaliação educacional e políticas públicas: a experiência do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB). **Revista do Serviço Público**, 52 (4): 89-111, 2001.

CUNHA, L. A. O ensino superior no octênio FHC. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 24, n. 82, p. 37-61, abr. 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v24n82/a03v24n82.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2009.

CURY, C. R. J. Reforma universitária na nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Cadernos de Pesquisa**. Fundação Carlos Chagas (FCC). São Paulo: FCC, n. 101, p. 3-19, jul. 1997.

DANTAS, É.; SOUSA JUNIOR, L. Na contracorrente: a política do governo Lula para a educação superior. In: 32ª REUNIÃO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM EDUCAÇÃO (Anped), 2009, Caxambu. **Sociedade, cultura e educação: novas regulações?** Rio de Janeiro: Anped, 2009. p. 1-18.

DEUS, M. A. P. **Reforma da educação superior e gestão das universidades federais: o planejamento institucional na Universidade Federal de Viçosa**, 2008. 246 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2008.

DIAS SOBRINHO, J. Educação Superior: flexibilização e regulação ou avaliação e sentido público. In: DOURADO, L. F.; CATANI, A. M.; OLIVEIRA, J. F. (orgs.). **Políticas de**

educação superior: transformações recentes e debates atuais. São Paulo: Xamã; Goiânia: Alternativa. 2003. p. 137-157.

DOURADO, L. F.; CATANI, A. M; OLIVEIRA, J. F. (orgs). **Políticas de educação superior:** transformações recentes e debates atuais. São Paulo: Xamã; Goiânia: Alternativa. 2003.

DRUCKER, P. F. **Prática de Administração de Empresas.** São Paulo: Thomson Learning/Pioneira, 1981.

_____. **Administração de Organizações sem Fins Lucrativos.** 4 ed. São Paulo: Pioneira, 1997.

DUTRA, H. F. O. *et al.* Avaliando a qualidade de serviço numa instituição de ensino superior. *In:* ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO - ENANPAD, 2002, Salvador. **Anais...** Salvador: ANPAD, 2002.

FÉTIZON, B. A. M.; MINTO, C. A. Ensino à Distância: equívocos, legislação e defesa da formação presencial. **Universidade e Sociedade.** Brasília, DF. Ano XVII, n° 39. 2007. p. 93-105.

FRANCISCO, J. G. **A integração entre o planejamento e o orçamento público nas Instituições Federais de Ensino Superior:** um estudo de caso múltiplo, 2005. 107 f. Dissertação (Mestrado em Sistemas de Gestão) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2005.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 4. ed. 12ª reimpressão. São Paulo: Atlas, 2009.

GODOY, A. S. **A pesquisa qualitativa e sua utilização em administração de empresas.** Revista de Administração de Empresas, v.35, n.4, p.65-71, jul/ago.1995.

HALL, C. M. **Planejamento turístico:** políticas, processos e relacionamentos. Tradução de E. Sciulli. São Paulo: Contexto, 2001.

HARDY, C. e FACHIN, R. **Gestão estratégica na universidade brasileira:** Teoria e Casos. Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS, 1996.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 20 mai. 2009.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br>>. Acesso em: 20 mai. 2009.

JARDIM J. M.; SILVA S. C. A.; NHARRELUGA R.S. Análise de políticas públicas: uma abordagem em direção às políticas públicas de informação. **Perspectivas em Ciência da Informação,** Belo Horizonte, inf. vol. 14, n. 1, jan./abr. 2009.

LAVILLE, C.; DIONNE, J. **A construção do saber:** manual de metodologia da pesquisa em

ciências humanas. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

LÉDA, D. B.; MANCEBO, D. REUNI: heteronomia, precarização da universidade e do trabalho docente. **Educação e Realidade**, Porto Alegre, v. 34, p. 49-64, 2009.

LIMA, A. B.; MARQUES, M. R. A.; SILVA, S. M. Reforma e qualidade da educação no Brasil. **Revista HISTEDBR On-line**. Campinas, n. especial, p. 181-197, mai. 2009.

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

MAAR, W. L. **O que é política**. 16 ed. São Paulo: Editora Brasiliense. 2006.

MARCONI, M. A; LAKATOS, E. M. **Técnicas de pesquisa**: Planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisa, elaboração, análise e interpretação de dados. São Paulo: Atlas, 2002.

MARCOVITCH, J. **A Universidade Impossível**. São Paulo: Futura, 1998.

MARIZ, T. F., **REUNI – para onde caminha a Universidade?** 2007. Disponível em: http://www.ufcg.edu.br/prt_ufcg/reuni/artigo_thompson.pdf. Acesso em: 10 fev. 2011.

MARTINS, S. **Análise da Implementação da Política Nacional de Irrigação no Norte de Minas Gerais**: o Caso do Projeto Jaíba, 2008. 199 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2008.

MARTINS, C. B. Notas sobre o ensino superior brasileiro contemporâneo. **Revista USP**. São Paulo, USP, p. 58-82, set./out./nov. 1998.

MATTAR, F. N. **Pesquisa de marketing**. Ed. Compacta, São Paulo: Atlas, 2001.

MATUS, C. **Política, planejamento & governo**. 3.ed. Brasília: IPEA, 1997.

MINTZBERG, H. **Criando Organizações Eficazes**: estruturas em cinco configurações. São Paulo: Atlas, 1995

MINTZBERG, H.; QUINN, J. B. **O Processo de Estratégia**. Trad. James S. Cook. 3 ed. Porto Alegre: Bookman, 2003.

_____. **O Processo da estratégia**. Porto Alegre: Bookman, 2001.

MINOGUE, J. P. Aprendendo a caçar. In: MEYER JR., V.; MURPHY, J. P. (Org.). **Dinossauros, Gazelas e Tigres: Novas Abordagens da Administração Universitária**. Florianópolis: Insular, 2000. p. 33-43.

MIRANDA, S. G. *Crítica ao REUNI, Partes 1 e 2. UFPR*. Fórum de debates REUNI: Geral Documentos. Postado em 15/09/2007. Disponível em: <<http://reuniufpr.forumativo.com/documentos-f1/critica-ao-reuni-por-sonia-miranda-parte-2-t19.htm>>. Acesso em: 20 fev. 2011.

MONTGOMERY, C. A.; PORTER, M. E. (orgs.). **Estratégia: a busca da vantagem competitiva**. Trad. Bazán Tecnologia e Logística. Rio de Janeiro: Campus, 1998.

NEWMAN, W. H. **Ação Administrativa: As Técnicas de Organização e Gerência**. 4. ed. São Paulo: Editora Atlas, 1981.

OLIVEIRA, A. F. **Gestão de Projetos Estratégicos: um estudo de caso**, 2007. 182 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

ONU. Declaração Universal dos Direitos Humanos. Disponível em http://www.onu-brasil.org.br/documentos_direitoshumanos.php. Acesso em: 20 mai. de 2009.

PANIZZI, W. M. (org.). **Universidade: um lugar fora do poder**. Porto Alegre: Editora da UFRGS. 2002.

PARADA, E. L. **Introducción a las políticas públicas**. Santiago, Chile: Fondo de Cultura Económica, 2002.

PORTER, M. E. **Estratégia competitiva: técnicas para análise de indústrias e da concorrência**. 7 ed. Rio de Janeiro: Campus, 1986.

SEVERINO, A. J. **Metodologia do trabalho científico**. São Paulo: Cortez, 1996.

SILVA, F. L. **Universidade: a Idéia e a História**. Conferência realizada no Instituto de Estudos Avançados - IEA da Universidade de São Paulo - USP. 2005.

SILVA JR, J. R. A educação superior reformada: a produção da ciência engajada ao mercado de um novo pacto social. In: **Reforma do Estado e da Educação no Brasil de FHC**. São Paulo: Xamã. 2003. p. 41-71.

SIMÕES, J. V; SANTOS, S. M; COSTA, A. A. **Ensino superior: uma visão para a próxima década**. Lisboa: Gradiva, 2002.

TAVARES, M. C. **Gestão Estratégica**. 2. ed. 3ª reimpressão. São Paulo: Atlas, 2007.

THIOLLENT, M. **Metodologia da pesquisa-ação**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 1996.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1995.

UNESCO. Ensino médio, ensino técnico e ensino superior. Disponível em <http://www.brasilia.unesco.org/Brasil/contextonacionalEDU/contextoEDUensino>. Acesso em: 20 mai. 2009

UNESCO. Tendências da educação superior para o século XXI. In.: CONFERÊNCIA MUNDIAL SOBRE ENSINO SUPERIOR. 1998, Paris. **Anais...** Brasília: UNESCO/CRUB, 1999.

VASCONCELOS, M. L. M. C. Gestão e Qualidade do Ensino. In.: Colombo, S. S.; Cardim, P. A. (Org.). **Nos bastidores da educação brasileira: a gestão vista por dentro**. Porto Alegre: Artmed, 2010. cap. 6, p. 104-115.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2005. 96p.

WORTHEN, B. R.; SANDERS, J. R.; FITZPATRICK, J. L. **Avaliação de Programas – Concepções e Práticas**. São Paulo: Ed. Gente/EDUSP, 2004.

WRIGHT, P.; KROLL, M. J. e PARNELL, J. **Administração Estratégica: conceitos**. Tradução: Celso A. Rimoli e Lenita R. Esteves. São Paulo: Atlas, 2000.

YIN, R. K. **Estudo de caso: Planejamento e Métodos**. Porto Alegre: Bookman, 2001.

APÊNDICES

APÊNDICE A - Roteiro das entrevistas

Contextualize o Programa REUNI em sua Universidade, do planejamento à implementação.

O Decreto não colocou a adesão imediata ao REUNI como obrigatória, mas alertou para o fato de comprometer a alocação dos recursos, postergando para 2009 o que poderia ser recebido já em 2008. Este fato influenciou a adesão dessa Universidade ainda em 2008?

A estrutura de pessoal das Universidades foi sendo reduzida ao longo dos últimos governos e o artigo 1º do Decreto do REUNI alega buscar um “melhor aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos existentes nas universidades federais”, além disso prevê um aumento mínimo de 20% nas matrículas de graduação projetadas e atendimento de demais diretrizes do programa. O total da força de trabalho pactuada no projeto do REUNI de sua Instituição, para o período de 2008 a 2012, levou em consideração este fato?

Descreva os principais resultados e impactos ocorridos com a implementação do REUNI em sua Universidade.

A Portaria Interministerial nº 22, de 30 de abril de 2007, que criou o Banco de Professor-Equivalente, foi instituída seis dias após o Decreto nº 6.096/07 que instituiu o REUNI, sendo, portanto, parte de um conjunto maior de medidas destinadas pelo Governo Federal às Universidades Públicas. O banco de professor-equivalente atendeu às necessidades imediatas da sua Instituição? O quantitativo estabelecido garantiu a ampliação do quadro docente?

Descreva as principais dificuldades encontradas na implementação do REUNI em sua Universidade.

O Decreto Presidencial nº 6.096, de 24 de abril de 2007, que instituiu o REUNI – Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais, apresentou cronograma já definido para apresentação de propostas. Na sua universidade este prazo foi suficiente para promoção, divulgação e elaboração do projeto?

A expansão ocorreu de imediato no âmbito de vagas discentes e de modo não efetivamente imediato quando relacionado a vagas docentes e de pessoal técnico-administrativo. Esta ambiguidade afetou ou pode afetar os indicadores desta instituição?

O repasse dos recursos financeiros adicionais destinados às universidades está vinculado ao cumprimento das etapas previstas. Existe alguma dificuldade no recebimento deste repasse? Houve ampliação do valor pactuado em função de mudanças no mercado?

A ampliação das matrículas para os cursos interferem em variáveis relacionadas à composição do corpo docente e técnico, bem como a variáveis de infraestrutura. No caso do corpo docente e técnico existe um comprometimento, além do ensino, com atividades administrativas, de pesquisa e de extensão. Este modelo continua atendendo a estas especificidades?

Como é feita a avaliação (acompanhamento) da implementação do REUNI em sua universidade?

Comente sobre os limites e as potencialidades do REUNI em sua Universidade.

O Programa REUNI tem como meta global a elevação gradual da taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais para noventa por cento e da relação de alunos de graduação em cursos presenciais por professor para dezoito, ao final de cinco anos a contar de cada plano. Este critério quantitativo, na sua opinião, pode interferir nos critérios qualitativos? Como está o cumprimento destas metas na sua Universidade?

APÊNDICE B - Questionário 1

Em relatório de avaliação do primeiro ano do REUNI, o MEC apontou diversas questões para o não alcance de algumas metas. Avalie como estas questões afetaram sua Universidade:

- 1 – discordo totalmente;
- 2 – discordo parcialmente;
- 3 – concordo parcialmente; e
- 4 – concordo totalmente.

Pessoal Docente	1	2	3	4
Dificuldades nas questões operacionais nos processos de contratação de docentes				
Dificuldade em atrair candidatos para os processos seletivos em geral				
Dificuldade em atrair candidatos para os processos seletivos em algumas áreas				
Pessoal Técnico-Administrativo				
Dificuldades nas questões operacionais nos processos de contratação de técnicos				
Dificuldade em atrair candidatos para os processos seletivos em geral				
Dificuldade em atrair candidatos para os processos seletivos em algumas áreas				
Alta rotatividade				
Quadro de Referência de Servidores Técnico-Administrativos (QRSTA)				
Pessoal Discente				
Dificuldade em atrair candidatos para determinados cursos				
Evasão				
Remanejamento de oferta de vagas de 2008 para 2009				
Infraestrutura				
Atrasos na disponibilização dos espaços físicos (entraves nas obras, como por exemplo: regularização da dominialidade, licenças ambientais e condições climáticas adversas)				
Dificuldades para oferecimento de cursos noturnos				
Distância dos novos <i>Campi</i>				

APÊNDICE C - Questionário 2

Com o Programa REUNI, houve melhorias nas áreas abaixo? Qual intensidade?

Dimensões (em negrito)	Mudança percebida (assinale apenas uma opção)				
	Piorou muito	Piorou um pouco	Não afetada	Melhorou um pouco	Melhorou muito
Ampliação da Oferta de Educação Superior Pública					
Aumento de vagas de ingresso, especialmente no período noturno					
Redução das taxas de evasão					
Ocupação de vagas ociosas					
Reestruturação Acadêmico-Curricular					
Revisão da estrutura acadêmica buscando a constante elevação da qualidade					
Reorganização dos cursos de graduação					
Diversificação das modalidades de graduação, preferencialmente com superação da profissionalização precoce e especializada					
Implantação de regimes curriculares e sistemas de títulos que possibilitem a construção de itinerários formativos					
Previsão de modelos de transição					
Renovação Pedagógica da Educação Superior					
Articulação da educação superior com a educação básica, profissional e tecnológica					
Atualização de metodologias (e tecnologias) de ensino-aprendizagem					
Previsão de programas de capacitação pedagógica					
Mobilidade Intra e Inter-Institucional					
Promoção da ampla mobilidade estudantil mediante o aproveitamento de créditos e a circulação de estudantes entre cursos e programas, e entre instituições de educação superior					
Compromisso Social da Instituição					
Políticas de inclusão					
Programas de assistência estudantil					
Políticas de extensão universitária					
Suporte da pós-graduação ao desenvolvimento e aperfeiçoamento qualitativo dos cursos de graduação					
Expansão quali-quantitativa da pós-graduação orientada para a renovação pedagógica da educação superior					