



**MARIA FERNANDA NOGUEIRA BITTENCOURT**

**AVALIAÇÃO DO PROCESSO DE  
IMPLEMENTAÇÃO DE OBRAS PÚBLICAS EM  
UNIVERSIDADES FEDERAIS: UM ESTUDO DO  
PROGRAMA REUNI**

**LAVRAS - MG**

**2015**

**MARIA FERNANDA NOGUEIRA BITTENCOURT**

**AVALIAÇÃO DO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DE OBRAS  
PÚBLICAS EM UNIVERSIDADES FEDERAIS: UM ESTUDO DO  
PROGRAMA REUNI**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação do Mestrado Profissional em Administração Pública, área de concentração Gestão de Organizações Públicas, para obtenção do título de Mestre.

Orientadora

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Patrícia Aparecida Ferreira

**LAVRAS – MG**

**2015**

**Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema de Geração de Ficha Catalográfica da Biblioteca  
Universitária da UFLA, com dados informados pelo(a) próprio(a) autor(a).**

Bittencourt, Maria Fernanda Nogueira.

Avaliação do processo de implementação de obras públicas em  
Universidades Federais: um estudo do Programa REUNI / Maria  
Fernanda Nogueira Bittencourt. – Lavras : UFLA, 2015.

177 p. : il.

Dissertação(mestrado profissional)–Universidade Federal de  
Lavras, 2015.

Orientadora: Patrícia Aparecida Ferreira.

Bibliografia.

1. REUNI. 2. Obras. 3. Ciclo de políticas públicas. I.  
Universidade Federal de Lavras. II. Título.

**MARIA FERNANDA NOGUEIRA BITTENCOURT**

**AVALIAÇÃO DO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DE OBRAS  
PÚBLICAS EM UNIVERSIDADES FEDERAIS: UM ESTUDO DO  
PROGRAMA REUNI**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação do Mestrado Profissional em Administração Pública, área de concentração Gestão de Organizações Públicas, para obtenção do título de Mestre.

APROVADA em 3 de julho de 2015.

Prof. Dr. Marco Aurélio Marques Ferreira UFV

Prof. Dr. Mozar José de Brito UFLA

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Sílvia Helena Rigatto UFLA

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Patrícia Aparecida Ferreira

Orientadora

**LAVRAS – MG**

**2015**

## **AGRADECIMENTOS**

Primeiramente a Deus, que, em todos os dias de minha vida, guia meus passos e me dá forças para nunca desistir.

À minha família, a qual amo muito, pelo carinho, paciência e incentivo, em especial aos meus pais, Mauro e Lia, que marcaram minha vida com um lar cheio de amor, carinho e alegria; ao meu grande amor, José Roberto, pelo seu amor e companheirismo; aos meus filhos queridos, Victoria e Gabriel, que representam o melhor de mim.

Às queridas amigas, Simone Mitsumori, por toda sua ajuda e paciência, e Ione Nogoceke, por seu apoio e incentivo.

Aos meus chefes, Adriana Rigon Weska e Romeu Caputo, por seu apoio e colaboração, tornando possível, por vezes, que eu dedicasse um maior tempo ao curso.

Ao magnífico reitor da UFLA, professor José Roberto Scolforo, e ao Prof. Antônio Nazareno Guimarães Mendes pela oportunidade concedida de realização do mestrado.

À professora Patrícia Aparecida Ferreira, pelo apoio, dedicação e disponibilidade.

Aos professores Mozar Brito e Sílvia Rigatto pelas contribuições à pesquisa.

Ao colega Wagner Vilas Boas de Souza pelo incentivo e por sua cooperação.

Enfim, sou grata a todos que, em algum momento, estenderam a mão para me ajudar, sem eles nada disso seria possível.

## RESUMO

Este trabalho foi realizado com o objetivo de avaliar o Programa REUNI no que concerne às obras de infraestrutura, de modo a identificar os principais fatores e condicionantes que contribuíram para a conclusão, atraso ou paralisação nas instituições federais de ensino superior, bem como os seus desdobramentos no atingimento das metas desse programa. Existe, atualmente, uma carência de estudos que relacionem obras com o ciclo de políticas públicas. Apesar do aumento da oferta de serviços públicos normalmente passar por ampliação da estrutura instalada, pouco se vê na literatura estudos que façam referência ao tema. O método empregado é o estudo de caso avaliativo, em que o objeto estudado é o REUNI, enquanto um programa governamental de reestruturação e ampliação do ensino superior federal, analisando os dados referentes às suas obras, coletados a partir de uma pesquisa bibliográfica e documental e, também, por meio da realização de entrevistas com os reitores das cinquenta e três universidades federais participantes do REUNI. Dentre os achados do trabalho, verificou-se que o percentual de conclusão de obras é de 78%; a equipe técnica de engenharia e arquitetura foi renovada e ampliada; as metas de pactuação de vagas e cursos foram superadas em números totais, bem como os recursos pactuados de investimento foram disponibilizados e até ampliados em 62,55%. Apesar disso, alguns resultados demonstram que pouca atenção foi dada à questão de obras na formulação do REUNI, uma vez que muitas obras sofreram paralisações, revisões de projetos e aditivos de valor. Por fim, ressalta-se que, para três quartos das universidades, a não conclusão de alguma obra trouxe impactos negativos na implantação de novas vagas ou novos cursos, demonstrando, assim, a sua importância no atingimento das metas pactuadas de uma política pública.

Palavras-chave: REUNI, obras, ciclo de políticas públicas, formulação, implementação.

## **ABSTRACT**

This work was carried out to evaluate infrastructure projects of the REUNI Program, in order to identify the main factors contributing to its completion, delay or suspension in federal higher education institutions, as well as its consequences for the achievement of the goals of this Program. Currently there is a lack of studies correlating public works to the policy cycle. Despite the fact that increase in public service provision normally leads to an expansion of the installed structure, literature studies seldom refer to this subject. The method used in the work is the case study, where the studied object is REUNI, understood as a government program for restructuring and expansion of higher education federal. For this work, data collection and analyses of infrastructure work collected from a bibliographic and documentary research and also through interviews with the rectors of the fifty-three federal universities participants REUNI. Among its findings, works completed has reached 78%; engineering and architecture teams were renovated and enlarged; agreed vacancies and courses within the universities were surpassed in total numbers; while of contracted resource investment was available and also expanded in 62.55%. Despite this, results show that little attention was paid to work in formulation of REUNI, as many works have suffered outages, project revisions and additives. Finally, it is noteworthy that for three-quarters of universities the non-completion of any work brought negative impacts on implementation of new vacancies or new programs, thereby demonstrating the importance of work on the achievement of the agreed goals of a public policy.

Keywords: REUNI, public works, policy cycle, formulation, implementation.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1	Investimentos do REUNI (em R\$ milhões) .....	55
Gráfico 2	Servidores de áreas técnicas nas Universidades Federais .....	56
Gráfico 3	Servidores de áreas técnicas nas Universidades Federais .....	58
Gráfico 4	Vagas: Pactuadas x Ofertadas .....	60
Gráfico 5	Cursos: Pactuados x Ofertados .....	60
Gráfico 6	Progressão de Vagas Realizadas entre 2007 e 2013 .....	61
Gráfico 7	Obras do Programa REUNI .....	62
Gráfico 8	Obras Concluídas x Em Execução x Em Licitação x Paralisadas (% por Universidade) .....	64
Gráfico 9	Motivos de Paralisação de Obras .....	68
Gráfico 10	Plano de Expansão Prévio ao REUNI .....	70
Gráfico 11	Custo m <sup>2</sup> considerando apenas SINAPI .....	71
Gráfico 12	Custo m <sup>2</sup> agregando outros custos .....	71
Gráfico 13	Obras Previstas pelas Universidades no PDI .....	72
Gráfico 14	Obras Previstas pelas Universidades Federais no PDI .....	74
Gráfico 15	Prazo estabelecido para elaboração do PDI .....	77
Gráfico 16	Corpo técnico responsável pelas fiscalizações de obras .....	79
Gráfico 17	Corpo Técnico responsável pela fiscalização de obras por Universidade .....	80
Gráfico 18	Desenvolvimento dos Projetos .....	81
Gráfico 19	Revisão dos Projetos .....	82
Gráfico 20	Equipe Técnica Suficiente .....	82
Gráfico 21	Equipe Técnica com qualificação em Elaboração de Projetos	85
Gráfico 22	Equipe Técnica com qualificação em Avaliação e Revisão de Projetos .....	85



Gráfico 23	Equipe Técnica com qualificação em Execução e Acompanhamento de execução de Obras .....	86
Gráfico 24	Rotatividade da Equipe Técnica.....	87
Gráfico 25	Causas da rotatividade da Equipe Técnica.....	88
Gráfico 26	Metas Infraestrutura REUNI.....	91
Gráfico 27	Casos de obras paralisadas.....	94
Gráfico 28	Qualidade das Obras.....	96
Gráfico 29	Órgãos de Controle.....	98
Gráfico 30	Impactos negativos na implantação de novas vagas / novos cursos.....	100
Gráfico 31	Aditivos de Valor nas obras.....	102
Gráfico 32	Processo de Interiorização trouxe dificuldades em relação à contratação das obras?.....	105
Gráfico 33	Existência de Plano Diretor para todos os câmpus das Universidades Federais.....	110
Gráfico 34	Impactos sofridos na implementação das obras do REUNI com a restrição do uso das Fundações de Apoio como executoras de projetos e obras.....	112
Gráfico 35	Avaliação sobre os complementos no aporte dos recursos pactuados do REUNI.....	114
Gráfico 36	Aprendizado na gestão de obras durante o processo de implementação do REUNI.....	118
Gráfico 37	Obras previstas no Plano Diretor de Infraestrutura .....	122
Quadro 1	Fatores e condicionantes macro ambientais.....	128
Quadro 2	Fatores e condicionantes estatais.....	129
Quadro 3	Fatores e condicionantes locais.....	131

## LISTA DE SIGLAS

ANDIFES	Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior
BDI	Benefícios e despesas indiretas
CGU	Controladoria Geral da União
CEF	Caixa Econômica Federal
DIFES	Diretoria de Apoio à Rede de Instituições Federais de Ensino Superior
IFES	Instituições Federais de Ensino Superior
INEP	Instituto de Pesquisas Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
MEC	Ministério da Educação
MF	Ministério da Fazenda
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
PAC	Plano de Aceleração do Crescimento
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PDI	Planos de Desenvolvimento Institucional
PingIFES	Plataforma Integrada para Gestão das Instituições Federais de Ensino Superior
PNE	Plano Nacional da Educação
REUNI	Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
SESu	Secretaria de Educação Superior
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira
SIAPE	Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos

SIMEC	Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle
SINAPI	Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil
TCU	Tribunal de Contas da União
UNE	União Nacional dos Estudantes
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

## SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO .....	1
1.1	Objetivos.....	4
1.1.1	Objetivo Geral.....	4
1.1.2	Objetivos Específicos .....	4
1.2	Justificativa .....	4
2	FUNDAMENTOS TEÓRICOS DO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E OBRAS DE INFRAESTRUTURA.....	7
2.1	Ciclo de política pública .....	11
2.1.1	Formulação .....	15
2.1.2	Implementação.....	21
2.1.3	Avaliação .....	29
2.2	As obras de infraestrutura e o ciclo de políticas públicas.....	34
3	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	39
3.1	Pesquisa Bibliográfica e Documental como procedimento de investigação .....	39
3.2	Entrevistas com os reitores das universidades federais .....	42
4	RESULTADOS.....	45
4.1	O Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - REUNI.....	45
4.2	REUNI em números .....	53
4.2.1	REUNI – Investimentos.....	53
4.2.2	REUNI – Quadro de técnicos nas áreas de arquitetura e engenharia.....	55

4.2.3	REUNI – Vagas e cursos pactuados e realizados.....	59
4.2.4	REUNI – Obras.....	62
4.3	Obras do REUNI na percepção dos reitores das universidades federais.....	69
4.3.1	REUNI –Planejamento das obras.....	69
4.3.2	REUNI –Implementação/gestão das obras .....	78
4.3.2.1	Quadro técnico específico.....	79
4.3.1.2	Obras .....	90
4.3.3	REUNI –Avaliação das obras .....	108
4.4	Análise com a categorização de fatores/condicionantes .....	127
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	133
	APÊNDICE I .....	151
	APÊNDICE II .....	154

## 1 INTRODUÇÃO

A implementação de muitas políticas públicas se faz com o aumento da oferta de serviços públicos, a qual, na maioria das vezes, requer uma ampliação da infraestrutura instalada. Isso, por sua vez, resulta na execução de obras públicas, as quais podem demandar grandes dispêndios e esforços para sua consecução.

Entende-se por obra pública qualquer intervenção espacial, urbana ou rural, empreendida pelo Poder Público e que possua, em geral, interesse público. Desta forma, construções, reformas, recuperação ou ampliação de um bem público são consideradas obras públicas (BRASIL, 1993).

Com o passar do tempo, o planejamento e execução de obras públicas tem se tornado mais abrangente. Atualmente é preciso que se leve em consideração não apenas aspectos técnicos, mas também diversos outros fatores, tais como: a otimização de recursos, a conservação do meio ambiente e a qualidade de vida. No caso específico do Brasil, outro elemento determinante é a legislação em vigor. Além da Lei 8.666/93 que rege as licitações e contratações públicas, existem as legislações locais que devem ser obedecidas. Outro aspecto a ser considerado é que vários atores serão envolvidos, durante o processo de implantação de uma obra pública, tornando-o, desta forma, ainda mais complexo.

Visando garantir o futuro sucesso de políticas públicas que prevejam a ampliação da oferta de serviços públicos, a execução das obras públicas deveria ser considerada como um ponto crucial em todas as etapas de seu ciclo, ou seja, no planejamento, na implementação, bem como na avaliação.

Em abril de 2007, por meio do Decreto nº 6.096/2007, foi instituído o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) que tinha 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” (BRASIL, 2007a). Esse Programa previa uma significativa expansão do número de vagas a serem criadas tanto em cursos novos quanto nos anteriores ao REUNI e, também, em decorrência, da possibilidade de construção de novos câmpus a serem instalados no interior do País.

O maior acréscimo no número de vagas foi delineado para o ensino noturno, com a ampliação de 135% no número de vagas. Essa significativa expansão no número de vagas decorreria da reestruturação dos cursos já existentes de graduação e, também, da abertura de mais de 933 novos cursos nos programas de pós-graduação, correspondendo a um aumento de 38,7% dos cursos existentes em 2008 (BRASIL, 2013a). A implementação do REUNI foi originalmente prevista para o período de 2008 a 2012.

Para comportar tamanha ampliação da oferta de vagas nas universidades federais, foi planejada a construção e readequação de diversos espaços físicos, tais como: blocos de salas de aula, laboratórios, bibliotecas, salas de docentes, restaurantes universitários, espaços administrativos, moradias estudantis, espaços de convivência, dentre outros.

É importante lembrar que, à época do lançamento do Programa, as universidades federais apresentavam carências em diversas áreas relacionadas às infraestruturas físicas então existentes e isso era resultado de um longo período de restrições orçamentárias que, por sua vez, geraram enormes gargalos em suas estruturas educacionais. Ademais, as equipes técnico-administrativas estavam desfalcadas e com pouca expertise na realização de atividades mais complexas relacionadas à contratação de obras de grande vulto (do planejamento até a execução e posterior prestação de contas).

Ademais, vale destacar que, no período da publicação do Decreto do REUNI e, principalmente nos anos subsequentes, o mercado da construção civil encontrava-se aquecido, decorrente dos investimentos públicos e privados viabilizados por meio do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC.

Dessa forma, os fatos acima mencionados podem ter contribuído para que as obras contratadas sofressem atrasos além do esperado. Diversas tiveram seus prazos de entrega adiados e muitas outras foram paralisadas ou tiveram seus contratos cancelados.

Passados mais de sete anos do lançamento do Programa, considera-se oportuno proceder a uma avaliação do andamento das obras previstas, identificando os principais condicionantes que contribuíram para os atrasos ora existentes que, em última instância, podem ter influenciado, de forma negativa, o cumprimento das metas desejadas, além de resultar em prejuízo acadêmico e de gestão.

Sendo assim, destaca-se o problema deste estudo: como se deu o processo de implementação de obras vinculadas ao Programa REUNI? Que fatores e elementos condicionaram este processo? Quais foram os desdobramentos e impactos nas metas pactuadas?

Para tanto, este trabalho se propôs a realizar um estudo de caso avaliativo sobre o Programa REUNI, analisando os dados referentes às suas obras coletados a partir de uma pesquisa bibliográfica e documental e também por meio da realização de entrevistas com os reitores das cinquenta e três universidades federais participantes do REUNI.



## **1.1 Objetivos**

### **1.1.1 Objetivo Geral**

- Realizar uma avaliação do Programa REUNI, no que concerne às obras de infraestrutura, de modo a identificar os principais fatores e condicionantes que contribuíram para a sua conclusão, atraso ou paralisação nas instituições federais de ensino superior, bem como os seus desdobramentos no atingimento das metas desse programa.

### **1.1.2 Objetivos Específicos**

- Realizar uma avaliação sobre o processo implementação das obras no REUNI a partir de uma pesquisa documental e bibliográfica.
- Identificar a percepção dos reitores das universidades com relação ao processo de implementação das obras do REUNI.
- Verificar se existem divergências ou convergências entre os resultados da pesquisa documental e bibliográfica e da percepção dos reitores das universidades federais com relação ao processo de implementação das obras do REUNI.

## **1.2 Justificativa**

Existe hoje, no Brasil, um desejo por ampliação e melhoria da oferta de serviços públicos, não só os de educação. Em verdade, verifica-se que há uma ligação direta entre a qualidade de vida da população e a prestação de serviços públicos, tais como: saúde, água para o consumo humano, saneamento básico,

energia elétrica, entre outros. Todos estes serviços demandam intervenções de infraestrutura.

Além disso, a deterioração da infraestrutura do país é considerada como um grande limitador do potencial de crescimento da economia, sendo necessária, portanto, a elevação dos investimentos públicos aí aplicados.

No caso específico da educação, a rede federal de ensino superior passou nos últimos anos por um intenso processo de expansão que culminou na duplicação do número de vagas públicas disponibilizadas. Ainda assim, os números alcançados ainda estão muito aquém do que prevê o Plano Nacional de Educação para o decênio 2014-2024, Lei n.º 13.005/2014 (BRASIL, 2014a). A meta lá estabelecida para educação superior prevê uma ampliação de 50% da taxa bruta de matrícula e de 33% para a taxa líquida (população entre 18 e 24 anos). A meta é atingir, aproximadamente, 4 milhões de estudantes matriculados.

Diante do exposto, é possível afirmar que muitas políticas públicas que prevejam intervenções físicas serão desenvolvidas e algumas já se encontram em curso, tal como o Programa REUNI. Neste cenário, diversas obras públicas serão executadas, demandando dispêndios e esforços em suas consecuições.

Executar uma obra pública não é um processo simples, uma das maiores dificuldades se dá em função dos muitos atores envolvidos, o que pode dificultar ainda mais o futuro sucesso da política pública em questão. A otimização de recursos, assim como a conservação do meio ambiente e a legislação em vigor (seja federal ou regional) devem ser fatores relevantes a serem pensados no desenvolvimento de obras públicas.

Diversas obras públicas acabam por vezes sofrendo atrasos sucessivos ou mesmo sendo abandonadas. Isso pode resultar, além do óbvio prejuízo ao erário, certo descrédito para o poder público, fruto da sensação popular de que os tributos são aplicados com pouco planejamento ou mesmo descaso.

Por tudo isso, a implantação de obras públicas deveria ser considerada como um ponto crucial em todas as etapas do ciclo da política pública, ou seja, no planejamento, na implementação, bem como na avaliação. Apesar disto, nota-se que, academicamente, pouca atenção tem sido dada a este tema. Hoje há uma extrema carência ou até mesmo inexistência de estudos sobre obras nas políticas públicas. Este assunto é recorrente na mídia, porém parece que os estudiosos de gestão de políticas públicas ainda não despertaram para sua importância.

Diante do exposto, acredita-se que o presente estudo pode iniciar uma discussão com um vasto horizonte a sua frente. Novos estudos acadêmicos nesta área poderão orientar a elaboração e o desenvolvimento de políticas públicas que envolvam obras de forma mais coerente com a realidade.

Desta forma, este trabalho busca realizar uma avaliação sobre o processo de implantação das obras no REUNI, identificando as principais causas que contribuíram para a conclusão, atraso ou sua paralisação nas instituições federais de ensino superior, bem como os seus desdobramentos nos resultados alcançados por este programa.

Cabe ressaltar que o REUNI foi uma política pública de grandes proporções, que envolveu diferentes instituições de ensino superior, com diferentes características e com especificidades regionais.

As experiências vividas e os resultados alcançados no Programa REUNI podem, também, subsidiar e orientar futuras decisões, apontando caminhos e direções a serem seguidos a fim de garantir o êxito de futuras ampliações que serão necessárias para dar cumprimento às metas do PNE 2014-2024.

Destaca-se, por fim, que o presente trabalho trata-se de uma avaliação do conjunto das obras do Programa REUNI e, portanto, não foram realizadas avaliações pormenorizadas de cada Universidade participante do Programa.

## **2 FUNDAMENTOS TEÓRICOS DO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E OBRAS DE INFRAESTRUTURA**

Diversos autores, como Bobbio, Matteuci e Pasquino (2004), Carvalho (2005), Fonseca (2013), Meny e Thoenig (1992) e Rua (1998), trazem definições para o que é política pública. Resumidamente, pode-se dizer que política pública é um sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos (SARAIVA; FERRAREZI, 2006). Lascoumes e Le Galès (2004), Peters (2000) e Salamon (2002) enfatizam ainda que é na ação pública, materializada por suas políticas, que a administração pública se revela, pois elas expressam visões de mundo que não se resumem a aspectos técnicos.

Complementando o conceito de política pública, Rua (1998) argumenta que ela compreende um conjunto de procedimentos destinados à resolução pacífica de conflitos em torno da alocação de bens e recursos públicos; e que os atores envolvidos neste processo são diversos e possuem características distintas. Segundo Secchi (2010), os atores podem ser definidos como os indivíduos ou grupos que desempenham intencionalmente um papel na arena política e podem ser divididos em individuais e coletivos. O autor cita como exemplos de atores individuais os políticos, os burocratas, os magistrados e os formadores de opinião; e como atores coletivos os partidos políticos, a burocracia, os grupos de interesse, as organizações da sociedade civil e os movimentos sociais. Argumenta, também, que os atores podem integrar uma única categoria, mesmo não tendo comportamentos ou interesses em comum, bem como os interesses de um ator podem variar em diferentes fases do processo de elaboração de política pública.

Rua (1998) esclarece, também, que se podem diferenciar os atores entre públicos e privados; os primeiros são aqueles que se distinguem por exercer funções públicas e por mobilizar os recursos associados a estas funções. Entre estes, a autora diferencia-os em duas categorias: os políticos e os burocratas. Os políticos são aqueles atores cuja posição resulta de mandatos eletivos e sua atuação está condicionada, principalmente, pelo cálculo eleitoral e pelo pertencimento a partidos políticos. Os burocratas devem sua posição à ocupação de cargos que requerem conhecimento especializado e que se situam em um sistema de carreira pública. São, muitas vezes, funcionários que trabalham diretamente no contato com os usuários dos serviços públicos, como, por exemplo, policiais, professores, profissionais de saúde e técnicos (Lotta, 2008). Conforme argumenta Lotta (2008), pelo fato destes atores serem, muitas vezes, a ponte que determina o acesso do público a direitos e benefícios governamentais, é, também, muitas vezes, por meio deles que a população consegue acessar as políticas públicas. Tais atores, por fazerem parte de uma estrutura institucional, têm o poder de implementar as políticas públicas, nas quais podem exercer uma certa discricionariedade (seja com relação à natureza, ao *timing*, à quantidade ou qualidade de benefícios).

Dentre os atores privados, destacam-se os empresários, que são dotados de grande capacidade de influir nas políticas públicas já que controlam as atividades de produção e a oferta de emprego (RUA, 1998).

Rua (1998) lembra, também, que outro importante ator a ser considerado são os trabalhadores, que, dependendo da importância estratégica do setor onde atuam, podem dispor de maior ou menor poder de pressão. Argumenta, ainda, que dependendo da política pública podem existir ainda outros atores que não devem ser ignorados, tais como os organismos internacionais e a mídia. Esta última é hoje um importante agente formador de opinião, possui capacidade de mobilizar a ação de outros agentes, chamar a atenção do público para problemas

diversos, de influenciar as opiniões e valores da massa popular. Na verdade, a mídia, seja impressa e/ou eletrônica pode ser, ao mesmo tempo, um ator, um recurso de poder e um canal de expressão de interesses.

Com relação às formas de analisar uma política, existem diversas. Faria (2003) enfatiza que hoje existem uma série de abordagens, teorizações e vertentes analíticas que buscam dar inteligibilidade à diversificação dos processos de formação e gestão das políticas públicas.

Heidemann e Salm (2009) argumentam que a transformação das políticas em ações e mudanças efetivas depende de teorias e modelos que auxiliem os agentes a pensá-las e operacionalizá-las. Baseando-se no estudo realizado por Dye (2009), Ferreira, Alencar e Pereira (2012) destacam resumidamente os modelos referenciais apresentados por este autor, sendo eles:

- a) institucional - trabalha a política como um produto institucional, ou seja, uma política não se transforma em política pública antes que seja formulada e implementada por alguma instituição governamental que lhe propicie três características essenciais: i) legitimidade; ii) universalidade; iii) coerção. Há, também, uma conexão entre a estrutura das instituições governamentais com o conteúdo das políticas públicas;
- b) processo - a política pública é concebida como um conjunto de processos político-administrativos, dividido em uma série de atividades;
- c) grupo - concebe a interação entre grupos como o fato mais importante da política. O grupo torna-se a ponte essencial entre indivíduo e governo, enquanto a política representa as lutas entre os grupos para influenciar as políticas públicas;

- d) elite - a política pública é vista como resultado das preferências e valores da elite governante, ou seja, flui de “cima para baixo”, das elites para as massas (não se originam nas demandas da sociedade). As políticas públicas traduzem as preferências das elites;
- e) racional - a política é pautada por duas importantes orientações que levem a um “ganho social máximo”, ou seja, não se deve adotar políticas cujos custos excedam seus benefícios e os tomadores de decisão devem selecionar, entre as opções, aquela que produza o maior benefício em relação a seus custos;
- f) incremental - a política é vista como variações sobre passado, mais especificamente, como uma continuação de governos anteriores com apenas algumas modificações incrementais;
- g) teoria dos jogos - a política pública é concebida como uma escolha racional para situações competitivas e interdependentes. A teoria dos jogos pode ser aplicada em situações de formulação de políticas em que não existe uma escolha a fazer que seja independentemente “melhor” que outras – em que os melhores resultados dependem daquilo que os outros façam;
- h) opção pública - a política é definida como a deliberação coletiva de indivíduos movidos pelo auto interesse;
- i) sistêmica - a política pública é vista como produto do sistema político. O conceito de sistema implica um conjunto identificável de instituições e atividades na sociedade que funcionam no sentido de transformar demandas em decisões oficiais, com apoio indispensável de toda a sociedade.

Dentre estes modelos, neste estudo, optou-se por utilizar o processual, em que a política pública é concebida como um conjunto de processos político-

administrativos, ou seja, a política pública pode ser vista como um ciclo deliberativo, formado por vários estágios, constituindo um processo dinâmico e de aprendizado (SOUZA, 2006).

Além disso, como lembram George e Bennett (2004), ao colocar o foco da análise dentro de um contexto, ao longo do tempo, está-se direcionando para uma estrutura analítica do tipo processual, em que há um encadeamento de eventos acionados por diversos mecanismos que condicionam, mas não determinam a ocorrência do caso estudado.

## **2.1 Ciclo de política pública**

A análise das políticas públicas pode ser desenvolvida por meio do modelo de ciclo de política pública. Como coloca Dye (2009), neste modelo a política pública é concebida como um conjunto de processos político-administrativos, dividido em uma série de atividades.

O desenvolvimento desta abordagem se iniciou entre os séculos XIX e XX, num contexto de busca de racionalização do Estado e da política pública. Suas bases se encontram na busca de métodos de estudo das políticas sociais e administração pública visando identificar leis que pudessem prever comportamentos sociais, identificar problemas e antecipar políticas. A ideia era conhecer as demandas da sociedade e o processo político na formação e execução das políticas, possibilitando decisões acertadas. Foi neste contexto que teve início a construção do enfoque da política em fases ou estágios, ressaltando os diferentes momentos de formulação e desenvolvimento de uma política pública (BAPTISTA; REZENDE, 2011).

Os trabalhos apresentados por Harold Lasswell, nos anos de 1930/40, podem ser vistos como o início da consolidação teórica deste campo de análise, realizando uma abordagem em fases que unificava áreas de conhecimento



(sociologia, psicologia, administração, ciência política e outras) com vistas a estudar os problemas públicos e a política.

Charles Lindblom, nos anos 50, questionou o modelo proposto por Lasswell (1951), rejeitando a ideia de pensar a política como se esta fosse um processo meramente administrativo e funcional, dividido em etapas estanques. Para ele o processo político e decisório é um processo interativo e complexo, sem início e fim (LINDBLOM, 1959).

Brewer (1974) fez novas críticas àquele modelo. Para ele as políticas não possuíam um ciclo definido ou linear, ocorrendo modificações em seu curso. Com seus estudos foi introduzida a noção de política pública como um ciclo contínuo. Propôs, também, uma nova fase neste ciclo, prévia ao debate governamental, que denominou de fase de reconhecimento do problema.

Nos anos seguintes, muitos outros analistas, assim como Brewer (1974), partiram das etapas propostas por Lasswell (1951) para desenvolver seus estudos, trazendo contribuições e sugerindo novos modelos. Muitos buscavam ressaltar que o ciclo da política era um processo com inúmeros momentos de reformulação e não um mecanismo operativo perfeito. Porém, a ideia de fases e de um ciclo na política se manteve, não havendo teoria ou modelo que questionasse este modo de entendimento (BAPTISTA; REZENDE, 2011).

Entre os estudos desenvolvidos, pode-se destacar, nos anos 90, o de Howlett, Ramesh e Perl (2013), que condensaram as fases do processo da política pública em cinco etapas: montagem da agenda, formulação da política, tomada de decisão, implementação e avaliação. Neste modelo, a fase inicial para desenvolvimento de uma política seria a do reconhecimento de um problema como de relevância pública. A partir daí, a agenda será composta da lista de problemas sobre os quais o governo (e pessoas ligadas a ele) concentre sua atenção em um determinado momento.

O passo seguinte a esta entrada do problema na agenda governamental é a formulação da política, ou seja, o momento no qual, dentro do governo, formulam-se soluções e alternativas para o problema. Somente após a fase de formulação estão dadas as condições para a tomada de decisão, onde se desenham as metas a serem atingidas, os recursos a serem utilizados e o horizonte temporal da intervenção (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

Dando continuidade ao ciclo da política, tem-se a fase da implementação, definida como o momento de colocar uma determinada solução em prática. É a fase administrativa da política. Como forma de compreender a implementação, ficaram conhecidos alguns tipos de enfoque, sendo eles: *top-down*, em que é definida a existência de uma organização central que assume o controle dos fatores políticos, organizacionais e técnicos e a divisão de responsabilidades; e *bottom-up*, onde se pressupõe que a política não se define no topo da pirâmide da administração, mas no nível concreto de sua execução. Como diversos estudos apontavam críticas a estes tipos de enfoque, hoje convivem enfoques multicausais, buscando abarcar a quantidade de questões que se apresentem no momento de implementação (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

A última fase do ciclo de política pública é a avaliação. Embora ela seja apontada como uma fase específica, tem sido utilizada como um instrumento voltado para subsidiar a tomada de decisões nos mais variados momentos que ocorrem ao longo das diversas fases do ciclo, não se restringindo à etapa final do processo. Ao classificar os tipos de avaliações, encontram-se avaliações *ex-ante* e *ex-post*, avaliação de processo e de resultados, avaliação política, análise de políticas públicas e avaliação de políticas públicas e, ainda, a formativa e a somativa (BAPTISTA; REZENDE, 2011; HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

A ideia de ciclo, porém, vem sendo criticada por alguns autores, como Howard (2005), Mota (2010) e Secchi (2010). Para eles, políticas públicas, muitas vezes, representam um processo dinâmico em que é difícil diferenciar suas etapas. Suas fases geralmente apresentam-se misturadas e as sequências não se alternam (SECCHI, 2010). Howard (2005) sugere que o ciclo de política não deve ser utilizado como uma descrição universal e formal da política, pois, muitas vezes, os estágios são ignorados e a ordenação das fases é invertida. Baptista e Rezende (2011) apontam a inevitável fragmentação de que a ideia de fases provoca em qualquer análise a ser empreendida. Por mais que haja um cuidado do analista em não isolar uma fase e seus efeitos, há sempre o risco de tratá-la de forma estanque.

Porém, como qualquer outro modelo, este também possui suas limitações. Frey (2000) enfatiza que o fato de os processos políticos reais não corresponderem ao modelo teórico não indica necessariamente que o modelo seja inadequado para a explicação desses processos, mas sublinha seu caráter enquanto instrumento de análise. O *policycle* fornece, na verdade, o quadro de referência para a análise processual (VOLKERY; RIBEIRO, 2009). Ao atribuir funções específicas às diversas fases dos processos reais com o tipo puro obtêm-se pontos de referência que fornecem pistas para as possíveis causas dos déficits do processo de resolução de problema.

Complementando esta ideia, Baptista e Rezende (2011) argumentam que a principal contribuição da ideia do ciclo da política, seja a possibilidade de percepção de que existem diferentes momentos no processo de construção de uma política, apontando para a necessidade de se reconhecer as especificidades de cada um destes momentos, possibilitando maior conhecimento e intervenção sobre o processo político.

Frey (2000) argumenta, ainda, que nas diversas propostas encontradas na bibliografia sobre o tema, as divisões do ciclo político se diferenciam apenas

gradualmente. Comum a todas elas são as fases da formulação, da implementação e do controle dos impactos das políticas (avaliação).

No intuito de simplificar e melhor abordar o estudo de caso proposto, serão abordadas as etapas de formulação, implementação e avaliação.

### **2.1.1 Formulação**

Tomando como referência Frey (2000), a etapa de formulação pode ainda ser dividida em três fases, sendo elas: percepção e definição de problemas, *agenda setting* e elaboração de programas e decisão.

A primeira fase consiste no processo pelo qual as demandas de diversos grupos da população são transformadas em pontos de atenção/prioridades para os agentes públicos. Rua (1998) complementa argumentando que, para que uma situação ou estado de coisas se torne um problema político e passe a figurar como um item prioritário da agenda governamental, é necessário que apresente pelo menos uma das seguintes condições:

- a) mobilize ação política: seja ação coletiva de grandes grupos, seja ação coletiva de pequenos grupos dotados de fortes recursos de poder, seja ação de atores individuais estrategicamente situados;
- b) constitua uma situação de crise, calamidade ou catástrofe, de maneira que o ônus de não resolver o problema seja maior que o ônus de resolvê-lo;
- c) constitua uma situação de oportunidade, ou seja, haja vantagens, antevistas por algum ator relevante.

De acordo com Frey (2000), a próxima fase, *agenda setting*, é quando se decide se o problema deve ser incluído na pauta atual do governo, ou se deve ser excluído, não obstante sua relevância. Segundo este autor, para poder tomar essa decisão é preciso realizar uma avaliação preliminar sobre custos e benefícios das várias opções disponíveis de ação, assim como uma avaliação das chances do tema ou projeto de se impor na arena política. Souza (2006) apresenta que os governos podem definir a agenda de três formas: focalização do problema (em que os problemas entram na agenda quando se assume o que deve ser feito para solucioná-los), focalização na política propriamente dita (em que se constrói uma consciência coletiva sobre a necessidade de se enfrentar um dado problema), focalização nos participantes (compreendendo políticos, mídia, partidos, grupos de pressão, acadêmicos, burocratas, outros). Segundo Secchi (2010), existem dois tipos de agenda: a agenda política, entendida como um conjunto de problemas ou temas que a comunidade política percebe como merecedor de intervenção pública, e a agenda formal, também conhecida como agenda institucional, é aquela que elenca os problemas ou temas que o poder público já decidiu enfrentar.

Dando continuidade, na fase de elaboração de programas e decisão, os problemas que foram incluídos na agenda governamental são elaborados na forma de uma política pública, ou seja, na forma de um programa ou ação de governo com vistas ao enfrentamento do problema diagnosticado e considerado relevante, merecedor de atenção e gastos governamentais. De um modo geral, participam dessa fase, os atores técnicos e políticos pertencentes ou envolvidos, respectivamente, com a instância de decisão responsável pela implementação, assim como grupos de interesse e membros da sociedade civil organizada com poder de pressão e de definição do desenho da política (OLIVEIRA, 2013).

Existem atualmente diversos modelos que buscam auxiliar a compreensão do processo de formulação de políticas públicas. Suas análises têm

como foco central o processo de formação da agenda de políticas governamentais (*agenda setting*), investigando de que forma uma questão se torna importante num determinado momento, chamando atenção do governo e passando a integrar sua agenda. Em estudo realizado por Capella (2006), são apresentados o Modelo de Múltiplos Fluxos (*MultipleStreamsModel*), de John Kingdon (1995), e o modelo de Equilíbrio Pontuado (*PunctuatedEquilibrium*), de Frank Baumgartner e Brian Jones (1999).

Capella (2006) mostra, resumidamente, que o modelo de Múltiplos Fluxos coloca que a mudança da agenda é o resultado da convergência entre três fluxos: problemas; soluções ou alternativas; e política. No primeiro fluxo, o modelo busca analisar de que forma as questões são reconhecidas como problemas e por que determinados problemas passam a ocupar a agenda governamental. São utilizados três mecanismos básicos: indicadores, eventos, crises e símbolos; e *feedback* das ações governamentais.

Neste ponto cabe destacar que, para Calmon e Costa (2007), para que um problema faça parte da agenda das políticas públicas e desperte a atenção de um público mais amplo, o mesmo deve apresentar cinco características:

- a) grau de especificidade: quanto mais abstrata for a definição de um problema, maior é a probabilidade de despertar a atenção de uma audiência mais ampla;
- b) escopo da importância: quanto mais importante for o tema para sociedade, maior é a probabilidade de ele atingir o público;
- c) relevância temporal: quanto mais duradouro for o possível impacto do problema, maior será a audiência;
- d) grau de complexidade: problemas mais simples e fáceis de serem compreendidos atingem um a audiência mais ampla;

- e) precedência categórica: problemas com precedentes similares atingirão mais rapidamente uma audiência ampla.

Dando continuidade ao modelo de múltiplos fluxos, de acordo com Capella (2006), no segundo fluxo tem-se um conjunto de alternativas e soluções disponíveis para os problemas, que são analisados tendo em mente a viabilidade técnica, a aceitação pela comunidade e os custos toleráveis. Para Calmon e Costa (2007), este fluxo ocorre sem estar necessariamente relacionado à percepção do problema, trata-se da formulação de propostas de ação governamental.

Por fim, o terceiro fluxo é composto pela dimensão da política propriamente dita, que, independentemente do reconhecimento de um problema ou das alternativas disponíveis, segue sua própria dinâmica e regras. Três elementos exercem influência sobre a agenda governamental: o “humor” nacional, as forças políticas organizadas exercidas principalmente pelos grupos de pressão; e as mudanças dentro do próprio governo (CAPELLA, 2006).

Capella (2006) argumenta em seu estudo que este modelo considera também a ideia da influência exercida por alguns atores tanto na definição da agenda governamental como na definição das alternativas (*decision agenda*). O primeiro grupo é composto pelos chamados “atores visíveis” (presidente, alta administração, atores do poder legislativo, participantes do processo eleitoral, mídia, outros), que têm uma atuação mais influente na definição da agenda, participando intensamente dos fluxos de problemas e de política. O segundo grupo, os “atores invisíveis” (servidores públicos, analistas de grupos de interesse, assessores parlamentares, acadêmicos, pesquisadores, consultores, outros) são determinantes na escolha de alternativas, atuando principalmente sobre a agenda de decisão.

Segundo Capella (2006), uma das críticas mais frequentes a este modelo refere-se a sua estrutura. Para muitos, ele é muito fluido em sua estrutura e

operacionalização, empregando um nível de abstração muito elevado, sendo inviável para a previsão de mudanças na agenda. Apesar disto, seu autor (Kingdon) esclarece que, em seu modelo, compreender por que algumas questões chegam à agenda enquanto outras são negligenciadas é mais importante do que prever mudanças na agenda.

Para o modelo de Equilíbrio Pontuado, foi criado um mecanismo que permitiu a análise tanto de períodos de estabilidade, como também para aqueles em que acontecem mudanças rápidas no processo de formulação de políticas públicas. Longos períodos de estabilidade, em que as mudanças se processam de forma lenta, incremental e linear, são interrompidos por momentos de rápida mudança. Essa ideia é aplicada às agendas que mudam de forma rápida em razão a que os autores chamam de *feedback* positivo: algumas questões se tornam importantes, atraindo outras que se difundem como um efeito cascata. Quando isso acontece, algumas ideias tornam-se populares e se disseminam, tomando o lugar antes ocupado por antigas propostas e abrindo espaço para novos movimentos políticos (CAPELLA, 2006).

Em seu artigo, Capella (2006) argumenta ainda que os modelos expostos apresentam muitas similaridades, complementando-se em alguns pontos como, por exemplo, na análise da dinâmica institucional destacada no modelo de Equilíbrio Pontuado e ausente de Múltiplos Fluxos. As diferenças residem nas ênfases que os modelos depositam em determinadas características do processo, o que pode estar relacionado à metodologia aplicada pelos autores na condução de seus estudos.

Além dos modelos acima descritos, há, também, o modelo *garbagecan* ou “lata de lixo”, de Cohen, March e Olsen (1972), que argumentam que escolhas de políticas públicas são feitas como se as alternativas estivessem em uma “lata de lixo”. O modelo pressupõe que existem vários problemas e poucas soluções. A tomada de decisão é vista como um processo, em grande parte,



ambíguo e imprevisível, que se relaciona apenas remotamente com a busca de meios para o alcance de objetivos. As oportunidades de decisão são como uma cesta de lixo na qual os participantes jogam vários problemas e soluções. Os atores simplesmente definem os objetivos e escolhem os meios enquanto se envolvem no processo político, cuja obrigatoriedade é contingente e imprevisível (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

Outro modelo a ser destacado é o incremental. Neste modelo, as decisões eventualmente tomadas representam o que é politicamente viável, em detrimento do que seria tecnicamente desejável (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

Buscando compreender como ideias se traduzem em políticas públicas, Shipan e Volden (2008) trabalharam ainda com mecanismos de difusão de política (*policydiffusion*). Em seu estudo, demonstraram que o processo de aprendizado e de mimetismo institucional não é dicotômico (ocorre ou não ocorre), apresentando graus de mimetismo e de capacidade de reprodução variados. Argumentam que as políticas se difundem por meio de quatro mecanismos distintos: aprendizado, competição econômica, imitação e coerção e cujas ideias e modelos de políticas públicas são de fato copiados por diferentes governos, mas aqueles com maior autonomia econômica e capacidade técnica são os que passam por maior número de processos de aprendizado, os quais envolvem a compreensão da política pública. Concluem que a difusão de políticas passa não apenas pelo sucesso ou capacidade de convencimento dos atores interessados (*advocacycoalitions*), mas também pelas capacidades institucionais dos governos que irão implementá-las.

### 2.1.2 Implementação

A implementação de uma política pública pode ser compreendida como o conjunto de ações realizadas por grupos ou indivíduos de natureza pública ou privada, as quais são direcionadas para a consecução de objetivos estabelecidos mediante decisões anteriores quanto a políticas (RUA, 1998).

Kelma (2006 apud FERREIRA; ALENCAR; PEREIRA, 2012), caracterizam a implementação como a fase em que a política pública se materializa, ou seja, como o processo de execução das políticas resultantes da formulação e decisão. Argumentam também que, conforme relatam Thompson Junior e Strickland (2000 apud FERREIRA; ALENCAR; PEREIRA, 2012), a implementação é, principalmente, uma atividade orientada para as operações, que gira em torno do gerenciamento das pessoas e dos processos. Como complementa Oliveira (2006), a implementação de uma política pública pode ser vista como um meio de execução, ou seja, a etapa onde as políticas mudam e passam de diretivas administrativas para a prática, com uma declaração governamental de suas preferências, mediadas por um número de atores sociais que criam um processo circular caracterizado por relações recíprocas de poder e negociação.

Denhardt (2012, p. 186) esclarece também que “a execução de políticas públicas depende de um conjunto complexo de fatores ambientais”. Por alguma razão – recursos limitados, estruturas organizacionais inadequadas, comunicações ineficazes ou coordenação precária – as políticas dos *policy-makers* não são postas em prática nos termos pretendidos.

Neste contexto, Rua (1998) orienta que a mera formulação de uma política e a consequente elaboração de um plano não garantem a viabilidade de sua implementação. Segundo esta autora, existem algumas pré-condições necessárias para que um política pública tenha uma boa implementação, tais

como: o programa deve dispor de tempo e recursos suficientes; em cada estágio da implementação deve haver a combinação de recursos necessários para cumprir os objetivos; é necessário que haja compreensão e consenso quanto aos objetivos a serem atingidos; as tarefas a serem realizadas por cada participante devem estar com detalhes completos e em sequência perfeita. Ainda sobre isto, Howlett, Ramesh e Perl (2013) advertem que os policy-makers têm de se empenhar para conseguir uma conciliação ou combinação ótima de objetivos e meios no processo de implementação com vistas a alcançarem seus objetivos com êxito e este processo traz diversos desafios e riscos de insucesso.

Oliveira (2006) argumenta que para a implementação de uma política pública, o planejamento torna-se um ponto crucial e que deve ser visto como um processo, que depende de informações precisas, transparência, ética, temperança, aceitação de visões diferentes e vontade de buscar soluções aceitáveis.

Rua (1998), por sua vez, destaca que a implementação de uma política pública deve ser vista como um processo que dá continuidade à formulação, envolvendo flexibilização, idas e vindas, de maneira a ser um contínuo processo de interação e negociação ao longo do tempo entre os atores envolvidos. Caso contrário, os resultados obtidos poderão ser muito diferentes daquilo que se pretendia.

Corroborando com essa visão, Faria (2012) destaca que o processo de implementação pode ser o principal responsável pelo baixo impacto das políticas públicas e acrescenta ainda que nesta etapa do ciclo, as burocracias públicas não são neutras, o que desencadeia diferentes escolhas e decisões. Além disso, o autor pondera que a decisão de uma política pública não se traduz em prática, e muito menos em resultado bem sucedido, pela simples disposição de autoridade, autorização e mobilização de recursos e expertise.

Noordegraaf, Annema e Wee (2014) alertam, ainda, para a importância de se estabelecer uma campanha de informações para o público em geral. Argumentam que negligenciar a comunicação, o marketing e a prestação de informações, de um modo geral, dificulta os processos de implementação de políticas públicas.

Na busca de se responder o porquê de certas políticas serem bem sucedidas e outras não, estudiosos do assunto utilizaram diversos tipos de abordagens no estudo da implementação, considerada como um processo em que ações de atores públicos ou privados são dirigidas ao cumprimento de objetivos definidos em decisões políticas anteriores. Sabatier (1997) resumiu a três tipos as análises sobre a implementação: a *top-down*, a *bottom-up* e o modelo misto.

O enfoque *top-down* compreende a implementação como um processo construído de cima para baixo, ou seja, em que o controle está nas mãos de uma alta burocracia hierárquica que emite ordens para os demais níveis. Existe, assim, uma divisão do trabalho em que os que estão no nível central de poder detêm o monopólio da elaboração e da implantação das políticas, restando aos que estão na ponta dos serviços a colocação em prática do que foi pensado por aqueles que estão no comando da política. Os bônus pelos acertos são capitalizados, sobretudo, pelos gestores, enquanto os ônus dos erros são distribuídos entre os executores e os setores da sociedade que sofrem por não terem seus problemas superados.

Neste mesmo sentido, Ascenzi e Lima (2013) argumentam que nesta perspectiva fica clara a distinção entre decisão e sua operacionalização, que possuem arenas e atores distintos.

Este modelo parte de uma visão do ciclo de política pública como um jogo de duas etapas distintas: formulação e implementação da política. Além de separada, a etapa de formulação é vista como não problemática, sendo os

problemas da implementação advindos, principalmente, de dificuldades enfrentadas na própria implantação da política (OLIVEIRA, 2013).

O trabalho de Hogwood e Gunn (1997 apud OLIVEIRA, 2013), apresenta uma lista de condições que devem ser observadas como forma de se atingir a “implementação perfeita”. Dentre elas, pode-se destacar: a disponibilidade dos recursos necessários para a implementação, um número diminuto de elementos envolvidos no processo (agências ou departamentos), pouca relação de dependência de outras políticas, existência de informação perfeita, inexistências de resistência aos comandos das lideranças do processo de implementação. Para este modelo, a ênfase encontra-se não na formulação da política, mas na implementação, onde devem ser encontrados os principais entraves.

Outro enfoque adotado para a análise da fase implementação é o *bottom-up*, onde se pressupõe que a política não se define no topo da pirâmide da administração, mas no nível concreto de sua execução.

Sua análise se inicia admitindo que as redes de decisões se estabelecem no enfrentamento entre os diversos atores, durante a implementação, sem conferir um papel determinante às estruturas pré-existentes. Pressupõe, também, que existe um controle imperfeito em todo o processo de elaboração da política, o que condiciona o momento da implementação. Sendo assim, a implementação é entendida como o resultado de um processo interativo por meio do qual a política, que se mantém em formulação durante um tempo considerável, relaciona-se com o seu contexto e com as organizações responsáveis por sua implementação. Para este enfoque, certas decisões, que a princípio pertenceriam à etapa de formulação, só são efetivamente tomadas, durante a implementação, já que se supõe que determinadas opiniões conflitivas não podem ser resolvidas durante o momento da tomada de decisão (BAPTISTA; REZENDE, 2011).

Como colocam Howlett, Ramesh e Perl (2013), os estudos conduzidos sobre o enfoque *bottom-up* mostraram que o sucesso ou insucesso de muitos programas com frequência dependem do comprometimento e das habilidades dos atores diretamente envolvidos em sua implementação e que esses estudos focaram sua atenção nas relações formais e informais a constituírem os subsistemas políticos envolvidos tanto no *design* quanto na implementação.

Howlett, Ramesh e Perl (2013) apontam, ainda, que a deficiência mais comum das análises de *top-down*, como também de *bottom-up*, é a presunção comum de que os tomadores de decisão oferecem aos implementadores rumo e objetivos claros quando na realidade as intenções governamentais podem decorrer de barganhas, acareação e outros processos e, assim, resultar em orientações e objetivos, muitas vezes, vagos, obscuros e até contraditórios. Baptista e Rezende (2011) complementam argumentando que a principal crítica feita a estes modelos se encontra no grande destaque dado a fatores organizacionais para explicar o fracasso dos processos de implementação, desconsiderando fatores políticos como barganhas e influências políticas que podem dificultar, ou mesmo paralisar, estes processos.

A partir da percepção dos pontos frágeis das duas abordagens supracitadas, Sabatier (1997) argumenta que a abordagem *top-down* é mais apropriada para o entendimento dos resultados da implementação, já que permite uma avaliação dos resultados de fato alcançados no processo de implementação; enquanto a abordagem *bottom-up* é mais adequada para estudos sobre variações locais, já que seu foco está nas estruturas locais de implementação.

Este mesmo autor argumenta ainda que é possível combinar essas duas teorias em uma única abordagem de análise integrando os pontos fortes das duas perspectivas. Para isso, ele propõe inicialmente a identificação da rede de atores envolvidos (públicos ou privados), incluindo a maneira pela qual os fatores legais e socioeconômicos afetam o comportamento dos atores. Outro ponto a ser

considerado deve ser o tempo de implementação decorrido, já que os objetivos da política podem mudar ao longo do tempo. E por último, as mudanças ocorridas na própria política levando-se em consideração o fato de que alguns aspectos mudam mais do que outros.

Sabatier (1997) propõe ainda que seja efetuada uma distinção dos aspectos mutáveis das políticas públicas. Divide-os assim em *deep core* (crenças ontológicas e normativos básicos, dificilmente alterável), *near core* (compromissos normativos básicos, relativamente difíceis de serem alteradas) e *secondary core* (aspectos secundários da política sem domínio específico, facilmente modificáveis). Sendo assim, quanto mais profunda a camada, mais difícil de ser alterada tanto pelos formuladores quanto pela rede de atores sociais que participam de sua implementação. Alterações das camadas mais profundas, especialmente as do *deep core*, independeriam do processo de implementação e, sim, de uma alteração social mais profunda dos princípios norteadores das políticas públicas. Portanto neste tipo de questão, não faria sentido pensar a implementação apenas em termos de uma atuação *top-down* ou mesmo *bottom-up*.

Oliveira (2013) argumenta ainda que a proposta de modelo misto, proposta por Sabatier, inovou não apenas ao selecionar pontos positivos de cada uma das abordagens, mas também por identificar distintos níveis que envolvem uma dada política.

Independentemente da abordagem escolhida para a análise nos estudos de implementação, é preciso ter em mente a quantidade de questões que se apresentam nesta etapa e que, muitas vezes, podem colocar a própria política definida em xeque. Baptista e Rezende (2011) argumentam que em estudos que visam analisar o momento de implementação de uma política devem ser abordadas questões como:

- a) a formulação da política apresenta objetivos, metas e direção claros?
- b) os recursos necessários para sua implementação foram considerados no momento da formulação/implementação?
- c) o processo de construção da estratégia de implementação é claro? Em especial quanto à divisão de atribuições e atividades? Exige mudança organizacional?
- d) os atores envolvidos na implementação estão de acordo e compreendem a política traçada?

As autoras esclarecem ainda que, dada a complexidade de elementos que convergem na implementação, esta fase é vista por muitos analistas como um momento crucial no ciclo da política, que traz importantes contribuições para a análise de políticas. É no aprofundamento desta fase que alguns estudos começam a indicar a necessidade de se entender o processo político de forma mais dinâmica e interativa.

Outro ponto a ser aqui considerado, trata-se do poder discricionário dos burocratas envolvidos na implementação das políticas públicas. Segundo Lotta (2008), os resultados de uma política pública podem ser diretamente influenciados por estes atores. Oliveira (2012) complementa ainda esta ideia argumentando que a ação dos burocratas da linha de frente é mais uma variável na equação da aplicação das políticas, porque são eles que de fato traduzem os programas em bens e serviços concretos.

Arretche (2001) explica que, embora possa ocorrer coincidência entre a figura dos formuladores e a figura dos implementadores, é muito raro que isto ocorra e que, muitas vezes, há uma grande distância entre os objetivos e o desenho concebido originalmente pelos formuladores das políticas públicas e sua real implementação. Na prática, qualquer política pública é de fato feita pelos agentes encarregados desta implementação.



Em verdade, esta discussão não é recente. Lipsky (1980) já argumentava que: as decisões dos burocratas que desempenham atividades-fim, as rotinas que eles estabelecem, os expedientes que eles criam para contornar a incerteza e as pressões, é que vêm a ser de fato as políticas públicas. A política pública não é bem entendida se observada pelo ângulo da legislatura ou do alto nível da administração. O autor afirma que os implementadores dispõem de altos graus de discricionariedade e de relativa autonomia no que se refere à implementação. Têm a possibilidade de não executá-las na forma como elas foram pensadas, imaginadas e planejadas. Em última análise, quem faz a política são os burocratas de linha de frente, eles estabelecem, na prática, os limites da intervenção estatal (LIMA; MEDEIROS, 2012).

Nesta mesma linha, Oliveira (2012) complementa que frequentemente as políticas têm objetivos e significados vagos, dúbios e contraditórios e que isso exige e amplia a ação discricionária dos executores imediatos. O exercício da discricção é inevitável e necessário, já que as regras formais não compreendem todos os casos concretos. O poder discricionário do agente torna-se, então, imprescindível para que a organização se amolde à realidade.

Lotta (2014) argumenta ainda que no exercício da discricionariedade dos agentes implementadores é que as políticas públicas são alteradas e reconstruídas (FERREIRA; ALENCAR; PEREIRA, 2012). Sendo assim, é necessário que se reflita como estabelecer limites a esta discricionariedade, a fim de assegurar a *accountability* e a *responsiveness*. Neste sentido, Lipsky (1980) argumenta que as burocracias em nível de rua incorporam o paradoxo de ter de realizar estritamente os objetivos que têm origem no processo político e, ao mesmo tempo, o trabalho requer improvisação e *responsiveness*. A *responsiveness*, por vezes, pode se chocar com a *accountability*, pois se o burocrata deve agir de acordo com as necessidades estabelecidas, ele, talvez, tenha de se afastar dos objetivos declarados do programa (OLIVEIRA, 2012).

Oliveira (2012), ainda, complementa que o desafio maior permanece sendo a produção de mecanismos de regulação que não apenas punam os desviantes, mas que detenham a conduta indevida, sem que inibam o poder de iniciativa do ator, ou seja, sem que o desestimulem a agir de acordo com seu próprio juízo. Caso contrário, os impasses gerados pelos conflitos entre *accountability*, *responsiveness* e equidade ficarão sem as soluções empíricas dadas pelo burocrata da linha de frente, e os cidadãos poderão ser os prejudicados.

### **2.1.3 Avaliação**

A última fase do ciclo da política é a avaliação. De acordo com Frey (2000), avaliar uma política pública trata de indagar os déficits de impacto e os efeitos colaterais indesejados para poder deduzir consequências para ações e programas futuros. Esta avaliação poderá levar à suspensão ou fim do ciclo da política pública, ou mesmo, ao início de uma nova fase de percepção e definição e à elaboração de um novo programa político ou à modificação do programa anterior. A avaliação assim se torna imprescindível para o desenvolvimento e a adaptação contínua das formas e instrumentos de ação pública.

Costa e Castanhar (2003), também, corroboram com essa visão, destacando que a avaliação é uma etapa permanente e que não deve ser compreendida como uma fase final do ciclo de política pública, pois permeia também as fases de formulação e implementação, apontando os seus avanços e limites.

Neste mesmo sentido, Howlett, Ramesh e Perl (2013) apresentam a avaliação de políticas como uma combinação de elementos das perspectivas

positivista e pospositivista,<sup>1</sup> de maneira a considerá-la um estágio de grande significado num processo global de *policylearning*, ou aprendizado político. Lembrem, também, que, muitas vezes, as intenções dos governos podem ser vagas e ambíguas, potencialmente contraditórias ou mutuamente excludentes; e que rótulos como sucesso ou insucesso são inerentemente relativos, sendo interpretados de modo distinto por diferentes atores e observados políticos.

Neste sentido, Henry (2001) adverte que os processos avaliativos devem ser transparentes, trazendo aos cidadãos pleno acesso às informações, à metodologia empregada e aos resultados alcançados. Nas palavras deste autor (HENRY, 2001, p. 421): “stand up in the contentious environs of modern democracies, evaluation must be perceived as producing credible information that is not unduly biased by its sponsor or by bad decisions of the evaluator”. Desta forma, como argumentam Trevisan e Bellen (2008), a avaliação torna-se instrumento democrático de controle sobre a ação dos governos.

Howlett, Ramesh e Perl (2013) classificam os tipos de avaliação em três grandes categorias: a avaliação administrativa, a avaliação judicial e a avaliação política, distinguindo-as pela maneira como são conduzidas pelos atores que envolvem e por seus efeitos. Os autores argumentam que, em geral, a avaliação administrativa se limita a examinar a prestação eficiente de serviços governamentais, garantindo que as políticas estejam atingindo suas metas esperadas com o menor custo e ao menor sacrifício possível para os cidadãos individualmente; que a avaliação judicial, de modo geral, reporta-se ao exame da constitucionalidade da política a ser implementada ou à possibilidade de sua implementação ou desenvolvimento violar os princípios de direitos naturais e/ou justiça em sociedades democráticas; e que as avaliações políticas,

---

<sup>1</sup>Na perspectiva positivista, o exame dos efeitos de uma política pública deve ser objetivo, sistemático e empírico. Já na pós-positivista, a mesma condição pode ser interpretada de maneira diversa por diferentes avaliadores, não há modo definitivo de determinar a forma correta de avaliação (HOWETT; RAMESH; PERL, 2013).

diferentemente das avaliações administrativa e judicial, tendem a não ser sistemáticas nem tecnicamente sofisticadas, são, em geral, partidárias, parciais e tendenciosas.

Dividem, ainda, a avaliação administrativa em cinco espécies diferentes, sejam elas:

- a) avaliação de processo: onde são examinados os métodos organizacionais, incluindo as regras e procedimentos operacionais, usados para a execução dos programas;
- b) avaliação do esforço: busca medir a quantidade de insumos (*inputs*) do programa, ou seja, o montante de esforço que os governos investem para o cumprimento de suas metas;
- c) avaliação do desempenho: examina antes os produtos (*outputs*) do que os insumos (*inputs*) de um programa;
- d) avaliação da eficiência: busca determinar os custos de um programa e julgar se o montante e qualidade de produtos poderiam ser alcançados de forma mais eficiente; e
- e) avaliação da eficácia: onde o desempenho de um dado programa é confrontado com os objetivos pretendidos.

Existem ainda outros tipos de classificação da avaliação. Outro elemento determinante dos diferentes tipos de avaliação trata-se do momento do ciclo da política ao qual a avaliação está relacionada. Ferreira, Alencar e Pereira (2012), conforme Assumpção e Campos (2009), argumentam que, segundo o momento em que a avaliação for realizada, ela pode se classificar como:

- a) avaliação *ex-ante*: como neste momento a agenda política e institucional permite escolher as melhores estratégias para a

consecução dos objetivos da política, as avaliações têm papel formativo e conceitual;

- b) avaliação *in-intineri*: onde busca-se avaliar e monitorar a política em curso; e
- c) avaliação *ex-post*: onde se avalia a política já realizada para estabelecer decisões de continuidade e alterações, bem como estabelecer o impacto da ação.

Pautado pelos tipos de avaliação, Ramos e Schabbach (2012) destacam que a avaliação na fase da implementação (*in-intineri*) geralmente privilegia o exame da eficiência e eficácia de uma política pública, e tende a ser caracterizada como uma avaliação de processo. Na concepção dessas autoras, a avaliação de processo pode ser compreendida como aquela que é realizada durante a implementação do programa e diz respeito à dimensão da gestão. Este tipo de avaliação procura detectar, periodicamente, as dificuldades que ocorrem durante o processo, a fim de se efetuarem correções ou adequações. Ela permite identificar se a política está sendo realizada conforme o previsto; os fatores que influenciam na implementação; propicia suporte para melhorar a eficiência operativa e a eficácia dos programas, disponibilizando resultados e informações úteis aos gestores.

Na visão de Oliveira (2013), a avaliação de uma política pública deve ser orientada por medidas de desempenho, que são estimativas, quantitativas ou qualitativas, acerca de como as tarefas estão sendo desempenhadas e quais são os efeitos das atividades produzidas. As medidas de desempenho mais utilizadas são caracterizadas como:

- a) insumos (*inputs*): recursos financeiros, pessoal, equipamentos, outros;

- b) resultados (*outputs*): atividades desenvolvidas e serviços prestados; impacto (*outcomes*);
- c) efeito produzido pelo resultado alcançado;
- d) produtividade: capacidade de solução de problemas registrados;
- e) custos: custos médios para a produção dos serviços prestados;
- f) satisfação do usuário: queixas recebidas, resultados de pesquisa de opinião;
- g) qualidade do serviço: disponibilidade e adequação do serviço procurado.

Ainda, segundo essa autora, essas medidas de desempenho auxiliam o processo de avaliação na medição de três fatores importantes para discussão de políticas públicas:

- a) eficiência: relação entre insumos e resultados;
- b) eficácia: êxito do programa, capacidade demonstrada pelo projeto de atingir os objetivos e metas previamente estabelecidos; foca-se nos resultados;
- c) efetividade: capacidade que os resultados têm de produzir mudanças duradouras e significativas.

Por fim, cabe lembrar que, como argumentam Baptista e Rezende (2011), o tipo de avaliação deverá ser determinado pelos objetivos e questões colocadas em relação às políticas. Estas autoras colocam como exemplos de questões pertinentes em estudos de avaliação:

- a) a ação política implementada trouxe mudanças positivas ou negativas para as condições prévias das populações? Qual ou quais os impactos gerados?
- b) as ações previstas foram realizadas?
- c) as metas definidas foram alcançadas? Os instrumentos e recursos previstos foram empregados?
- d) as ações propostas utilizam os diferentes recursos com eficiência?

No intuito de estabelecer uma relação entre etapas do ciclo de políticas públicas e as obras públicas, subsidiando, assim, o estudo de caso proposto, o tópico seguinte busca discutir tal tema.

## **2.2 As obras de infraestrutura e o ciclo de políticas públicas**

Conforme argumenta Alba (2012), no campo das políticas públicas “direito” significa, muitas vezes, acesso a serviços públicos. Sendo assim, muitas políticas públicas são pensadas de forma a ampliar, ou mesmo melhorar, serviços prestados à população.

Neste sentido cabe lembrar que, para muitas políticas públicas serem implementadas, principalmente quando há previsão do aumento da oferta de serviços públicos, existe a necessidade de ampliação da infraestrutura instalada. Isso, por sua vez, resulta na execução de obras públicas, as quais podem demandar grandes dispêndios e esforços para sua consecução.

Entende-se por obra pública qualquer intervenção espacial, urbana ou rural, empreendida pelo Poder Público e que possua, em geral, interesse público. Desta forma, construções, reformas, recuperação ou ampliação de um bem público são consideradas obras públicas (BRASIL, 1993).

Como lembra Cohen (2007), em momentos como o da grande depressão dos anos 30, o governo dos Estados Unidos da América utilizou-se de programas de execução de obras públicas para estimular o mercado e conseqüentemente gerar empregos.

É claro que o momento atual é outro e, como ressaltam Driessen, Glasbergen e Verdass (2001), o planejamento e execução de obras públicas têm se tornado cada vez mais complexo. Hoje em dia é preciso que se leve em consideração não apenas aspectos técnicos, mas também diversos outros fatores, tais como: a otimização de recursos, a conservação do meio ambiente e a qualidade de vida. Em estudo recente, Carlet (2014) demonstra que, em função de fatores sociais e econômicos, há atualmente uma tendência de desenvolvimento de projetos e obras sustentáveis, que busquem a otimização dos recursos empregados, alcançando benefícios múltiplos.

Driessen, Glasbergen e Verdass (2001) lembram, ainda, que, muitas vezes, para se atingir os resultados desejados, é necessário neste processo o envolvimento de diversos atores, sejam de diferentes esferas governamentais, do setor privado e de outros grupos de interesse. Neste mesmo sentido, Bañares-Alcántara (2010) complementa que a inclusão de mais participantes no processo, traz como resultado políticas públicas mais integradas, eficazes e aceitáveis.

No caso específico do Brasil, além de todos os aspectos citados acima, é importante que se considere também a legislação em vigor. Além da Lei 8.666/93, que rege as licitações e contratações públicas, existem as legislações locais que devem ser obedecidas.

Outro fator a ser considerado neste processo diz respeito a uma variável exógena: o comportamento do mercado da construção civil. Nos últimos anos, conforme demonstram Abreu e Câmara (2015), o investimento público em infraestrutura se tornou uma prioridade para o governo. E em decorrência de investimentos públicos e privados viabilizados por meio do Programa de



Aceleração do Crescimento – PAC, este mercado tem se mostrado bastante aquecido.

Sendo assim, com tantas variáveis envolvidas, nas políticas públicas que prevejam a ampliação da oferta de serviços públicos, a execução das obras públicas deveria ser considerada em todas as etapas do ciclo de políticas públicas. Já, na primeira etapa do ciclo, o planejamento de obras públicas se torna uma etapa vital para garantir a plena implementação e o futuro sucesso de uma política pública. Garantir que a intervenção necessária seja bem planejada, assegurando recursos financeiros e humanos, bem como estimar o prazo suficiente para conclusão das intervenções necessárias certamente facilitará o sucesso da política pública. Como coloca Oliveira (2006), o planejamento sempre esteve ligado à elaboração de planos e ao controle; e para políticas públicas que envolvam intervenções de infraestrutura não deve ser diferente. O planejamento, em especial nestes casos, poderá revelar a qualidade das interações entre os diversos atores envolvidos.

O próprio Tribunal de Contas da União – TCU, em seu manual de Obras Públicas - Recomendações Básicas para a Contratação e Fiscalização de Obras de Edificações Públicas (BRASIL, 2013b), esclarece que, antes de iniciar o empreendimento, o órgão deve levantar suas principais necessidades, definindo o universo de ações e empreendimentos que deverão ser relacionados para estudos de viabilidade. Em seguida, é necessário que a Administração estabeleça as características básicas de cada empreendimento, tais como: fim a que se destina, futuros usuários, dimensões, padrão de acabamento pretendido, equipamentos e mobiliários a serem utilizados, entre outros aspectos. Deve-se considerar, também, a área de influência de cada empreendimento, levando em conta a população e a região a serem beneficiadas. Do mesmo modo, precisam ser observadas as restrições legais e sociais relacionadas com o empreendimento em questão.

Na fase de implementação, os pré-projetos deverão ser elaborados com detalhamento necessário para que se evitem atrasos nos cronogramas de funcionamento das obras. Revisões de projeto, durante a execução da obra, escolhas equivocadas da técnica a ser empregada, embargos ambientais e judiciais, licitações com custos excessivamente baixos (as quais poderão levar ao distrato da obra por inexecução financeira), entre outros, poderão ser evitados com projetos bem elaborados e suficientemente detalhados. Além disso, a elaboração dos projetos também subsidiará o dimensionamento da equipe técnica necessária, bem como possíveis revisões nas metas propostas na política e do orçamento previsto. Já, na etapa da efetiva contratação de obras, como argumenta Altounian (2007), o processo desta contratação deve ser conduzido com cautela, uma vez que o conjunto de normas e procedimentos que regulam a matéria é complexo, e vem recebendo especial atenção dos órgãos de controle.

Durante a execução das obras, outro fator de extrema importância é seu acompanhamento e fiscalização. Neste momento, poderão ser evitados possíveis desvios e transtornos futuros. Cada obra tem suas especificidades como, por exemplo, local em que será realizada, padrão de acabamento, finalidade da obra e prazo para conclusão. Diante dessas características próprias, os cuidados a serem adotados no acompanhamento e fiscalização devem ser redobrados. Pequenas falhas podem ocasionar significativos prejuízos ao erário (ALTOUNIAN, 2007), bem como atrasos sucessivos que poderão levar ao insucesso de uma política pública.

Em todos os tópicos acima citados, não deve ser esquecido que, como os resultados de uma política pública são influenciados pela forma como ela é implementada, ganhando importância, portanto, a ação dos atores envolvidos neste processo (ROUILLARD et al., 2015). Mauerhofer, Kim e Stevens (2015) enfatizam a importância dos atores que de fato implementaram a política pública, argumentando que, quando os mesmos são envolvidos no

desenvolvimento das regras, a implementação de uma política pública é facilitada. A ação dos burocratas de linha de frente, neste caso os técnicos envolvidos na elaboração/revisão de projetos e na fiscalização das obras, será uma variável bastante relevante a ser considerada. Conforme argumentam Lima e Medeiros (2012), em última análise, quem faz a política são os burocratas de linha de frente.

A etapa de avaliação para qualquer política pública não deve ser encarada como uma fase específica, mas, sim, como um instrumento voltado para subsidiar a tomada de decisões nos mais variados momentos (BAPTISTA; REZENDE, 2011). Como afirmam Ramos e Schabbach (2012), pode-se assegurar que a avaliação é um instrumento importante para a melhoria da eficiência do gasto público, da qualidade da gestão, do controle social sobre a efetividade da ação do Estado. Assim como qualquer política pública, para aquelas que envolvem obras públicas, a avaliação e o monitoramento são fases imprescindíveis do planejamento estatal, e também devem ser avaliadas para possíveis correções durante todo seu processo, ou seja no início (*ex-ante*), durante sua execução (*in-itineri*) e ao seu término (*ex-post*). Possíveis revisões serão necessárias, durante todo o processo, já que por mais cuidado que se tome durante a elaboração da política que preveja a execução de obras, será muito difícil prever toda a diversidade de problemas futuros que poderão ocorrer.

Considerando que as obras públicas são um meio (insumo) importante para que algumas políticas públicas alcancem os seus objetivos, considera-se oportuno proceder a uma avaliação processual desse fator importante para implementação de uma política pública, no caso a ser estudado do REUNI.

### **3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

Para cumprir o objetivo deste trabalho, que consiste em avaliar o processo de implementação das obras no REUNI, de modo a identificar as principais causas que contribuíram para conclusão, atraso ou paralisação das mesmas nas universidades federais, bem como os seus desdobramentos no desenvolvimento do programa, optou-se pelo método estudo de caso avaliativo.

Godoy (2006) enfatiza que esta modalidade de estudo de caso é adequada, quando o pesquisador está interessado em obter dados e informações, que sejam relevantes, para a avaliação de um programa ou política pública. Para tanto, este processo de coleta de dados deve ser realizado de modo empírico, sistemático e disciplinado, tendo em vista que serão utilizados como referência na avaliação da eficiência resultada de um problema; no caso desta dissertação, o Programa REUNI.

Sendo assim, este trabalho se propôs a realizar um estudo de caso avaliativo sobre o REUNI enquanto um programa governamental de reestruturação e ampliação do ensino superior federal, analisando os dados referentes às suas obras, coletados a partir de uma pesquisa bibliográfica e documental e, também, por meio da realização de entrevistas com os reitores das cinquenta e três universidades federais participantes do REUNI. Os dados pesquisados não tiveram identificação por sigla de cada universidade que serão denominadas como Univ1, Univ 2...

#### **3.1 Pesquisa Bibliográfica e Documental como procedimento de investigação**

Conforme expõem Marconi e Lakatos (2002) existem muitos procedimentos para a coleta de dados os quais variam segundo as circunstâncias

e o tipo de investigação. Dentre os meios de investigação utilizados nesta pesquisa destaca-se a pesquisa bibliográfica e documental.

De acordo com Zanella (2009), a pesquisa bibliográfica se fundamenta no conhecimento disponível em fontes bibliográficas, principalmente livros e artigos científicos e se restringe ao campo de atuação no levantamento na discussão da produção bibliográfica existente sobre o tema. Nesta pesquisa foram utilizados artigos científicos publicados sobre a avaliação do REUNI, de modo a fundamentar a construção de um histórico sobre este programa.

Na pesquisa documental utilizar-se-á de fontes documentais, isto é, fontes de dados secundários. Os dados documentais podem ser de natureza quantitativa e/ou qualitativa e encontrados em diferentes fontes (ZANELLA, 2009). Neste estudo, o levantamento de dados qualitativos e quantitativos ocorreu em momentos diversos e as principais fontes consultadas foram:

- a) Documentos públicos anteriormente publicados (MEC e outros);
- b) Legislação vigente;
- c) Sistema Integrado de Administração Financeira do Ministério da Fazenda (SIAFI/MF);
- d) Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle do Ministério da Educação (SIMEC/MEC);
- e) Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (SIAPE/MPOG);
- f) Dados da Diretoria de Desenvolvimento da Rede de Instituições Federais de Ensino Superior do Ministério da Educação;
- g) Censo da Educação Superior - INEP.

Vale destacar que a pesquisa documental, realizada inicialmente em setembro de 2013, com atualização de dados em setembro de 2014, tinha o

intuito de fundamentar a descrição do histórico do programa e, também, para identificar as principais variáveis relacionadas com as obras do REUNI, tais como:

- a) investimento;
- b) quadro técnico específico (arquitetos e engenheiros);
- c) metas do Programa: vagas e cursos; e
- d) situação das obras: concluídas, em execução, em licitação e paralisadas.

Como argumentam em seu estudo Lugão et al. (2012), após a coleta de dados, têm-se os processos de seleção e tabulação dos dados. 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 tabulação é a disposição dos dados em tabelas, possibilitando maior facilidade na verificação das inter-relações entre elas.

A sistemática adotada para o tratamento dos dados consistiu na organização e análise de todas as informações obtidas das fontes documentais, dispondo, quando possível, os dados em gráficos a fim de tornar mais clara a sua visualização.

Cabe ressaltar, por fim, que apesar de originalmente a implementação do Programa REUNI ter sido prevista para o período de 2008 a 2012, ainda hoje, em muitas universidades, o referido programa se encontra em processo de implementação e, por isso, os dados levantados consideraram também o ano de 2013/2014.

### 3.2 Entrevistas com os reitores das universidades federais

Outro método de coleta de dados utilizado neste trabalho consistiu na realização de entrevistas com todos os reitores das universidades federais participantes do REUNI. As entrevistas tiveram como objetivo principal compreender o significado que os entrevistados atribuem às questões e situações relativas ao tema, sendo mais uma fonte de evidência utilizada em estudos de caso (GODOY, 2006). E, ainda, como coloca Alencar (2007), as entrevistas são o método de coleta de informações mais utilizado nas pesquisas sociais, podendo ser realizadas por contato face a face, telefone, ou por questionário enviado pelo correio ou internet.

Para o planejamento e a elaboração dos questionários, procurou-se focar no problema de pesquisa, bem como em seu referencial teórico. Sendo assim, foi elaborado um questionário misto (Apêndice II), composto por questões abertas e fechadas, o qual foi enviado, por e-mail e por correio, aos reitores das cinquenta e três universidades que aderiram ao programa. Como percentual de resposta, foram obtidos 81,13%, ou seja, de 53 universidades, 43 responderam ao questionário.

Em decorrência da pesquisa documental e bibliográfica anteriormente realizada e buscando-se relacionar as variáveis ali descritas com o referencial teórico levantado, o questionário trabalhou com as seguintes variáveis e sub-variáveis:

- a) planejamento das obras do REUNI;
- b) implementação/gestão das obras do REUNI:
  - quadro técnico específico (arquitetos e engenheiros),
  - obras, e
- c) avaliação das obras do REUNI.

Para o tratamento dos dados provenientes das entrevistas, foi utilizada a análise de frequência para os dados das questões fechadas e análise de conteúdo para os dados provenientes das questões abertas.

Conforme colocam Collis e Hussey (2005), frequência é um valor numérico que representa o número total de observações para uma variável que está sendo estudada; a distribuição de frequência é uma série de frequências agrupadas por ordem de tamanho em uma tabela, quadro, gráfico ou outra forma de diagramática. Neste trabalho buscou-se agrupá-las em gráficos.

Com relação à análise de conteúdo, Minayo, Deslandes e Gomes (2008) ressaltam que esta técnica tem como uma de suas funções descobrir o que está por trás do conteúdo dos documentos e as percepções dos atores entrevistados.

Na concepção de Paisley (1969 apud BAUER, 2013), a análise de conteúdo pode ser definida como o processamento da informação em que o conteúdo da comunicação é transformado, por meio da aplicação objetiva e sistemática de regras de categorização.

Fundamentados em Bardin (2004), Rocha et al. (2008) descrevem as fases da análise de conteúdo: a pré-análise, a descrição analítica e a interpretação inferencial.

A pré-análise consiste na organização do material de pesquisa, por meio de uma leitura geral de todo material e de modo a delimitar:

- a) os objetivos da análise, que estão associados aos objetivos da pesquisa;
- b) todos os questionários aplicados são analisados de modo a digitar todas as respostas das questões abertas em um arquivo e depois proceder à categorização dos relatos, para construir, então, categorias que tenham uma relação com a fundamentação teórica, as variáveis pesquisadas e o objeto de estudo. Em síntese, a categorização



propicia o significado dos relatos em categorias (dimensão maior de abrangência) e subcategorias (dimensão de abrangência secundária), as quais podem ser compreendidas como o termo chave que indica a significação central do conceito que se que apreender. Boas categorias devem possuir qualidades, tais como: a exclusão mútua à homogeneidade, à pertinência, à objetividade, à fidelidade e produtividade.

O final da pré-análise coincide com a descrição analítica, que é permeada pelo processo de codificação, que consiste em uma transformação dos dados brutos dos textos em uma representação do conteúdo das categorias. A transformação deve seguir três regras: o recorte (escolha das unidades), a enumeração (escolha das regras de contagem e da classificação) e agregação (escolha das categorias).

Já, a fase de interpretação inferencial é desenvolvida desde a pré-análise e alcança a sua maior intensidade após a descrição analítica, de modo que a reflexão, o embasamento nos materiais empíricos, o estabelecimento de relações entre as categorias e aprofundamento das ideias possam, então, denotar a percepção dos entrevistados sobre o objeto de estudo.

## **4 RESULTADOS**

Nesta seção são apresentados os resultados da pesquisa, os quais foram estruturados de acordo com os objetivos propostos. Primeiramente, trata-se dos dados referentes ao primeiro objetivo, trazendo uma breve contextualização da criação e estruturação do Programa REUNI e apresentando resultados da pesquisa documental e bibliográfica, bem como suas interpretações. Posteriormente, buscou-se apresentar as percepções dos reitores das universidades federais participantes do REUNI (segundo objetivo), estabelecendo possíveis convergências, ou mesmo divergências, com os resultados da pesquisa bibliográfica e documental (terceiro objetivo).

### **4.1 O Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - REUNI**

A educação superior é compreendida, no cenário internacional, como um bem público (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA - UNESCO, 2009). No Brasil, a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 205, define a educação como um direito de todos e dever do Estado e da família. Este preceito constitui-se como base de sustentação para definição de políticas públicas da educação do país.

Para que se compreenda o contexto e a base de criação do Programa REUNI, é necessário que se resgate um pouco da evolução histórica da educação superior no Brasil. Trindade (1999) demonstra que a mesma iniciou-se atrasadamente, quando comparada aos países latino-americanos de língua espanhola, nos quais as universidades começaram a ser implantadas nas primeiras décadas após o descobrimento. No Brasil, este processo foi iniciado tardiamente e apenas à época da vinda da família real; a organização da

educação superior em universidade foi implementada apenas com a criação da Universidade do Rio de Janeiro, em 1920.

Em 1960, a Taxa de Escolarização Bruta na Educação Superior (razão entre o total de matrículas, independente da idade do total de matriculados e a população na faixa etária de 18 a 24 anos) era de somente 1% (um por cento). Ela evoluiu até o ano de 2002 para 15% (quinze por cento) com incremento na oferta de matrículas de 37 vezes (PINTO, 2004). Segundo este mesmo autor, apesar do incremento de matrículas, esse aumento se deu de forma bastante distinta entre as redes pública e privada. Enquanto no mesmo período as matrículas na rede privada cresceram 59 vezes, na rede pública o aumento foi de 20 vezes. Em decorrência deste processo, o número de matrículas no setor privado saltou de 44% (quarenta e quatro por cento) em 1960 para 70% (setenta por cento) em 2002, tornando o Brasil um dos países com mais elevado grau de privatização desse nível de ensino.

Weska (2012), por sua vez, relaciona que esse contexto de privatização da educação superior, com a conseqüente redução dos investimentos do Estado no setor, culminou numa política de estagnação das instituições universitárias federais. Durante anos essas instituições receberam pouco ou nenhum recurso para investir na construção de novas instalações ou ainda para a aquisição de equipamentos. De forma semelhante, a manutenção das instalações existentes foi sendo negligenciada em função da escassez de recursos (LUGÃO et al., 2012). As instituições careciam de equipamentos e faltavam livros na biblioteca (MELO; SANTANA, 2013). Sofriam, sobretudo, com a redução gradual de seu corpo docente e técnico-administrativo, que não era repostado no caso de aposentadorias ou outros tipos de vacâncias (LUGÃO et al., 2010).

Esse quadro, no entanto, começou a ganhar novos contornos com a publicação do Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2001), que procurou estabelecer metas que exigiam um aumento considerável de investimentos nesta

área, para cumprir o que estava determinado na Constituição Federal de 1988. Além disso, em sua proposta de governo, o então candidato à presidência Lula assumia o seguinte compromisso: “o reconhecimento do papel estratégico das universidades, em especial as do setor público, para o desenvolvimento econômico e social do país” (PROGRAMA..., 2002, p. 28).

Em 2003, os reitores das universidades federais entregaram ao Presidente da República um documento intitulado de “Proposta de Expansão e Modernização do Sistema Público Federal de Ensino Superior” em que propunham uma série de metas necessárias à expansão e modernização dessas instituições. Cabe ressaltar, ainda, que no ano de 2006, houve um movimento intitulado de Universidade Nova, encabeçado pelo então reitor da Universidade Federal da Bahia, Prof. Dr. Naomar Monteiro de Almeida Filho. Este movimento buscava uma solução contra a obsolescência das universidades de modelo tradicional e tinha como marcos inspiradores o Processo de Bolonha, os *colleges* estadunidenses e as contribuições do educador Anísio Teixeira, que defendia que a educação não pode jamais ser privilégio de alguns.

Neste contexto, foi instituído o REUNI pelo Decreto n.º 6.096 de 24 de abril de 2007, que, além de buscar atender a diversas reivindicações e a metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2001), pautou-se pela necessidade de expansão e reordenamento da educação federal superior no Brasil.

Em seu artigo 1º, este Decreto define o objetivo e a metas global do REUNI. Nos termos do Decreto:

Art. 1º Fica instituído o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI, como o objetivo de 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.

§ 1º O 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, ao final de cinco anos, a contar de cada plano (BRASIL, 2001).

O REUNI integrava uma política nacional de consolidação e expansão da educação superior federal, que previa o provimento da oferta de educação superior para, pelo menos, 30% (trinta por cento) dos jovens na faixa etária de 18 a 24 anos, até o final de 2010 (BRASIL, 2001). O programa consistia em uma chamada pública não concorrencial para seleção e apoio aos Planos de Reestruturação e Expansão previamente aprovados pelos conselhos superiores das universidades federais. A adesão era facultativa, porém 53 universidades federais aderiram a este Programa o que, à época, representava a sua totalidade.

Os Planos de Reestruturação e Expansão apresentados deveriam contemplar e atender às diretrizes descritas no artigo 2º, do Decreto nº 6.096/2007:

- I – redução das taxas de evasão, ocupação de vagas ociosas e aumento de vagas de ingresso, especialmente no período noturno;
- II – ampliação da mobilidade estudantil, com a implantação de regimes curriculares e sistemas de títulos que possibilitem a construção de itinerários formativos, mediante o aproveitamento de créditos e a circulação de estudantes entre instituições, cursos e programas de educação superior;
- III – revisão da estrutura acadêmica, com reorganização dos cursos de graduação e atualização de metodologias de ensino-aprendizagem, buscando a constante elevação da qualidade;
- IV – diversificação das modalidades de graduação, preferencialmente não voltadas à profissionalização precoce e especializada;
- V – ampliação de políticas de inclusão e assistência estudantil; e

VI – articulação da graduação com a pós-graduação e da educação superior com a educação básica (BRASIL, 2007b).

Após terem sido analisados, em função de sua consistência, exequibilidade e atendimento ao disposto no Decreto que instituiu o programa, foram estabelecidos acordos de meta, que envolveram repasse de recursos, contemplando gastos de custeio e contratação de pessoal, bem como investimentos destinados à aquisição, instalação e manutenção de equipamentos; e construção, ampliação e recuperação de instalações físicas. As metas envolveram, entre outras, o aumento mínimo de 20% (vinte por cento) nas matrículas de graduação em um período de 5 (cinco) anos.

Segundo Weska (2012), o REUNI configurou-se como uma espécie de contrato estabelecido entre o Ministério da Educação e as Universidades Federais, para ampliação e melhoria da qualidade do ensino superior, contrato este viabilizado por recursos financeiros e de pessoal que serviram como suporte de indução e incentivo.

Com o REUNI, o Governo Federal procurou adotar uma série de medidas, a fim de retomar o crescimento do ensino superior público, criando um programa que buscava ser multidimensional e, ao mesmo tempo, acadêmico, político e estratégico. Dentre os resultados desta expansão, iniciada em 2008 e com previsão inicial de término para 2012, vale destacar que, em 2007, a rede federal de educação superior ofertava aproximadamente 140 (cento e quarenta) milhões de vagas em educação presencial e, em 2012, este número alcançou 243 (duzentos e quarenta e três milhões) milhões de vagas (BRASIL, 2012c).

Outro ponto a ser ressaltado é que a adesão da totalidade das instituições universitárias atesta o forte interesse despertado pelo Programa, que encerrava em seu âmbito metas predominantemente quantitativas, mas que preconizava, em seu conceito fundador, a ideia da expansão com reestruturação das

Universidades Federais, abrindo espaço para oportunidades de inovação e de aumento da qualidade da educação superior pública.

O REUNI ampliou o espectro de atendimento da educação superior pública, contemplando municípios do interior e oferecendo aos jovens dessas regiões mais longínquas a oportunidade do acesso à universidade. Este processo de interiorização elevou o número de municípios atendidos por universidades federais de 114 (cento e quatorze) para 272 (duzentos e setenta e dois) (BRASIL, 2012a).

Com relação à implementação do REUNI, vale destacar que foi elaborado um documento intitulado de Diretrizes Gerais do REUNI, de agosto de 2007, que expunha os principais pontos do Programa, numa tentativa de aprofundar, esclarecer e orientar as universidades federais que desejassem aderir ao Programa. Este documento é constituído de um conjunto de indicadores que caracterizam as diretrizes a serem observadas pelas instituições. Cabe lembrar aqui que não existe neste documento nenhum indicador específico quanto à infraestrutura.

Com vistas a garantir a infraestrutura necessária à expansão e reestruturação pretendida pelo programa, foi incluído nos Planos de Reestruturação e Expansão, apresentados por cada uma das universidades, uma parte específica referente à infraestrutura, chamado de Plano Diretor de Infraestrutura Física. Tal Plano deveria conter todas as características, custos e prováveis localizações dos serviços a serem realizados (construções, reformas e ampliações). Os custos de construção tiveram como referência o Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil – SINAPI, em obediência à exigência contida na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, que assim o determina desde o ano de 2003.

O MEC constituiu, então, um grupo assessor (BRASIL, 2007c) com vistas a realizar análises dos Planos, verificando, assim, sua conformidade ao

Decreto nº 6.097/2007 e às diretrizes posteriormente elaboradas. Ressalta-se que as análises foram direcionadas à parte acadêmica (incluindo-se aqui a reestruturação acadêmico-curricular de forma a proporcionar mobilidade intra e interinstitucional, elevação da qualidade, articulação com a educação básica, expansão quali-quantitativa da pós-graduação); a formulação de políticas de inclusão, assistência social e extensão universitária; e de cumprimento de indicadores, tais como: aumento do número de vagas e cursos, redução das taxas de evasão e ocupação de vagas ociosas, relação alunos de graduação por professor. As análises realizadas no tópico de infraestrutura se limitaram a verificar se os custos estavam referenciados pelo SINAPI.

Foram destinados inicialmente R\$ 2,4 bilhões de reais para a realização das intervenções previstas - construções, reformas, ampliações e aquisição de equipamentos, não incluídos nesse valor as despesas com custeio e pessoal (MEC, SESu, DIFES, 2008). Este recurso seria concedido “na medida da elaboração e apresentação dos respectivos planos de reestruturação” (BRASIL, 2007, art. 3).

As universidades tiveram um exíguo prazo para elaborar seus Planos de Reestruturação e Expansão. Como lembram Lugão et al. (2012), o REUNI foi instituído em abril de 2007 e as Universidades deveriam apresentar suas propostas até novembro daquele mesmo ano. O estudo apresentado por estes autores mostra, também, que não houve uma estratégia claramente definida para a elaboração destas propostas. Cada universidade elaborou sua proposta conforme julgou ser mais adequado. Com relação à parte de infraestrutura física, não existiam projetos prontos que pudessem ser replicados e, após muitos anos com baixa aplicação de recursos, as equipes de engenharia destas instituições estavam desmotivadas e desfalcadas.

Como Weska (2012) argumenta, apesar da elaboração do Programa REUNI ter sido realizada a partir das reivindicações de importantes grupos



sociais vinculados ao setor educacional, não se pode desconsiderar a influência do período histórico imediatamente anterior, marcado pela implantação de políticas neoliberais para educação superior no âmbito federal, com a falta de investimento governamental e paralisação das contratações de professores e servidores técnico-administrativos, realidade que resultou em algum tipo de resistência ao REUNI.

Melo e Santana (2013) lembram que, apesar de todas as instituições terem aderido ao Programa, sua aprovação não foi pacífica nem democrática. A comunidade acadêmica esperava que a proposta fosse debatida e votada por meio de um plebiscito. Entretanto a adesão ao REUNI foi decidida apenas nos Conselhos Universitários.

Outra crítica dirigida ao REUNI tratava da questão dos recursos financeiros. Havia certo grau de incerteza quanto à sua chegada, pois a distribuição de recursos só se daria após o cumprimento de algumas metas, dependendo da disponibilidade financeira do MEC. Alegava-se, à época, que primeiro os estudantes chegariam à universidade para depois os recursos serem repassados. Assim, os primeiros estudantes ingressariam em instituições com estruturas precárias (MELO; SANTANA, 2013).

Ainda, com relação aos recursos financeiros, vale destacar que, como o incremento deste estaria vinculado a apenas 20% das despesas de custeio e pessoal da universidade, ao longo da implementação do Programa, algumas universidades cobraram uma repactuação junto ao MEC, pois alegavam que seus projetos haviam sido mal planejados em razão do curto prazo oferecido, e, portanto, necessitavam de aporte complementar de recursos (LUGÃO et al., 2012).

## **4.2 REUNI em números**

Com intuito de avaliar as obras previstas no REUNI, torna-se necessário contextualizar algumas variáveis, tais como os investimentos, o quadro técnico nas áreas de arquitetura e engenharia, bem como o número de vagas e cursos pactuados e realizados no Programa. Caracterizadas então essas variáveis, avalia-se o estado das obras previstas no REUNI.

### **4.2.1 REUNI – Investimentos**

O documento Diretrizes Gerais (agosto/2007) previu um aporte de recursos de investimento da ordem de dois bilhões de reais. Este documento descrevia, também, que: “uma parte deste total de recursos, correspondendo a 500 milhões de reais será alocada considerando-se o número de matrículas projetadas com base nos dados consolidados PingIFES 2005. O valor restante, da ordem de 1,5 bilhão será distribuído considerando-se um valor de referência - SESu de cinco mil reais para cada nova matrícula projetada.”

O Ministério da Educação, porém, ao avaliar o desenvolvimento do Programa, constatou a necessidade de recursos de investimentos adicionais. As universidades, ao elaborarem seus Planos Diretores de Infraestrutura Física, em virtude do curto período de tempo, realizaram estimativas das áreas que seriam necessárias ao atendimento da expansão pretendida. Diversas calcularam os recursos necessários, tomando-se como referência o custo total da área estimada, multiplicada por apenas o custo por metro quadrado de uma construção preconizada pelo SINAPI. O custo SINAPI, porém, não considera alguns itens, como: execução de projetos, licenças necessárias, serviços preliminares, fundações especiais, instalações provisórias, ligações de água, energia elétrica e esgoto, equipamentos mecânicos (elevadores, compactadores, exaustores, etc),

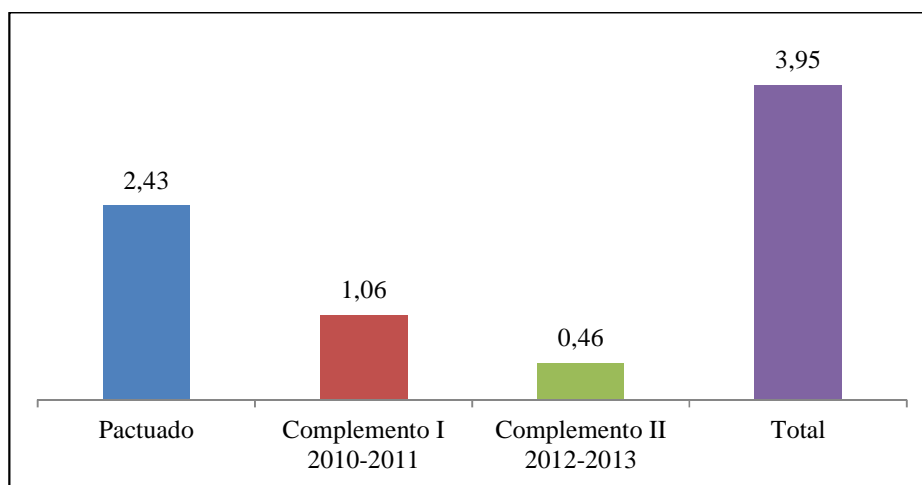
instalações especiais (muitas vezes necessárias em laboratórios), impermeabilização, lucro da construtora e incorporadora – BDI (Benefícios e Despesas Indiretas), instalações de combate a incêndio, instalações de lógica, entre outros. Além disso, nestas estimativas, muitas vezes, foram esquecidas a parte de infraestrutura necessária à construção ou ampliação de prédios, como acessos, estacionamentos, redimensionamento e construção de subestações de energia elétrica, entre outros.

Foram então definidos complementos em momentos distintos, o primeiro em 2010/2011 e o segundo 2012/2013. Estes complementos foram calculados na seguinte forma:

- a) Complemento I: 50% (cinquenta por cento) da base originária de cálculo do REUNI Base REUNI 2007 (Total Pessoal e Benefícios PLOA 2007 + OCC Ajuste SESU sobre a 1º Versão MATRIZ 2008);
- b) Complemento II: percentual de 40% do valor de investimento recebido em 2011.

No Gráfico 1 são apresentados os montantes totais distribuídos pelo Programa. Observa-se que os recursos iniciais disponibilizados foram de 2,43 bilhões de reais. Houve um complemento em 2010-2011 de 1,06 bilhões e de 0,46 bilhão no período de 2012-2013, somando um investimento total de 3,95 bilhões. Portanto, como pode ser visto neste gráfico, houve a disponibilização efetiva não somente dos recursos pactuados, como ainda houve um complemento de 62,55% do montante inicial, atendendo, assim, o quesito de disponibilização de recursos para implementação das ações do REUNI, dentre os quais se destacam obras para ampliação de infraestrutura.

Gráfico 1 Investimentos do REUNI (em R\$ bilhões)

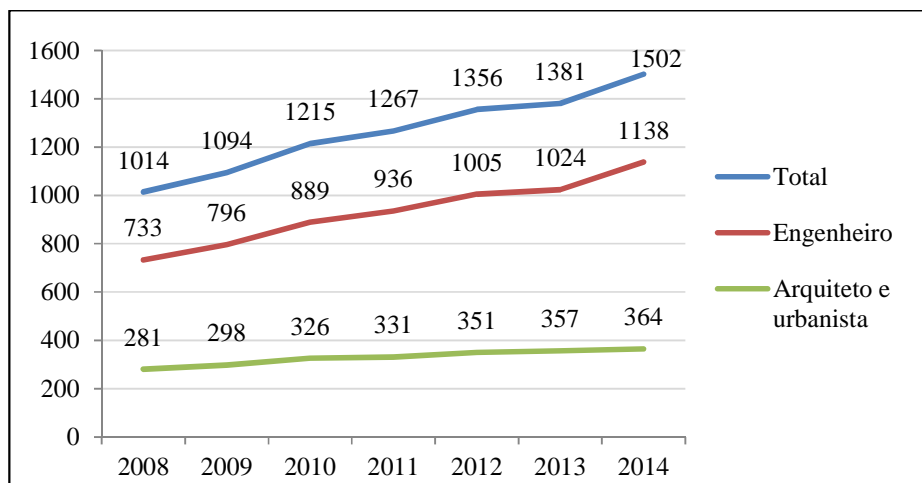


Fonte: SESu/DIFES, set/2014

#### 4.2.2 REUNI – Quadro de técnicos nas áreas de arquitetura e engenharia

O Gráfico 2 apresenta a evolução dos técnicos das áreas de arquitetura e engenharia no período de implementação do REUNI (2008 a 2014). Observa-se um aumento no número de arquitetos e engenheiros, sendo que o número de engenheiros teve uma elevação mais intensa de 55,1% no período analisado de 2008 a 2014, enquanto o número de arquitetos aumentou em 29,5%.

Gráfico 2 Servidores de áreas técnicas nas Universidades Federais



Fonte: Brasil (2014c)

No entanto, este aumento no número de arquitetos e engenheiros nem sempre pode ser verificado quando se observam os dados individualizados de cada universidade, conforme demonstra o Gráfico 3.

O Gráfico 3 mostra que em 36 de 53 universidades que aderiram ao REUNI, esta variação foi inferior a 10 servidores destas áreas técnicas; para 20 delas esta variação não alcançou nem o acréscimo de 5 técnicos e para quatro, esta variação foi até mesmo negativa, ou seja, no início deste programa a instituição contava com um quantitativo maior de técnicos destas áreas do que ao seu final.

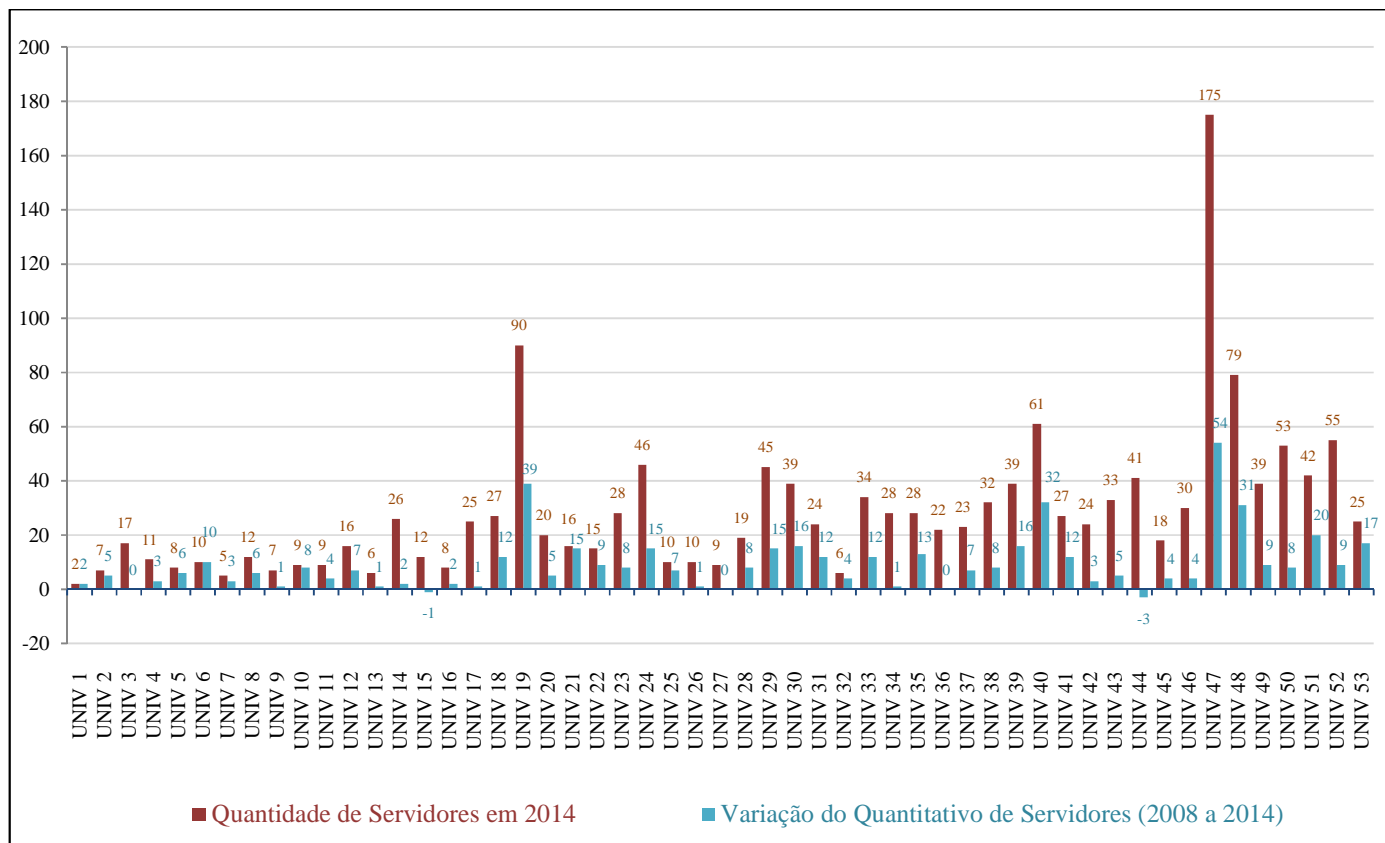
Vale destacar que a questão de contratação de servidores técnicos para estas áreas ocorrem, de acordo com a autonomia de cada universidade, entretanto, observa-se que os resultados indicam que nem todas as universidades fizeram a opção de contratar esse perfil profissional técnico, que é tão essencial para o acompanhamento de todo o processo de implantação de uma obra, incluindo desde a elaboração de projetos até sua efetiva conclusão. Há que se considerar também que existem algumas dificuldades para fixação destes

profissionais, já que o mercado de construção civil encontra-se bastante aquecido e os salários pagos por estas instituições não têm o poder de atraí-los e mantê-los.

Por outro lado, verifica-se que algumas universidades, como por exemplo a universidade 47, apresentam um número considerável de arquitetos e engenheiros.

Acredita-se que a relação do número de arquitetos e de engenheiros e o estado das obras do REUNI em cada universidade depende também da contextualização de outros fatores como porte da universidade, número de câmpus que integram a universidade, projetos em desenvolvimento, bem como da forma de gestão adotada (muitas universidades passaram a contratar profissionais terceirizados, ou mesmo empresas, para o desenvolvimento de seus projetos e o acompanhamento e fiscalização de suas obras, reduzindo desta forma a necessidade deste tipo de perfil técnico).

Gráfico 3 Servidores de áreas técnicas nas Universidades Federais



Fonte: Brasil (2014c)

#### 4.2.3 REUNI – Vagas e cursos pactuados e realizados

Nos Gráficos 4 e 5 são apresentadas as curvas de pactuação versus a oferta de vagas e cursos para a graduação presencial. Nota-se que tanto para vagas, como para cursos, o número alcançado pelo conjunto das universidades que aderiram ao REUNI estão superiores às metas estabelecidas. Há um pequeno atraso para algumas universidades, porém, em consulta ao MEC, o mesmo esclareceu que isto pode ser explicado principalmente pelo atraso sofrido na liberação de vagas para docentes.<sup>2</sup> Este Ministério acredita que nos dois próximos anos todas as universidades não só alcançarão, como superarão, os números de vagas e cursos pactuados para graduação presencial.

Observando o Gráfico 5, é possível observar também uma pequena queda no número de cursos ofertados entre os anos de 2012 e 2013. Este fato foi explicado, pela equipe do MEC, como apenas uma correção de dados por parte de algumas universidades no Censo 2013 e não uma real queda no número de cursos ofertados.

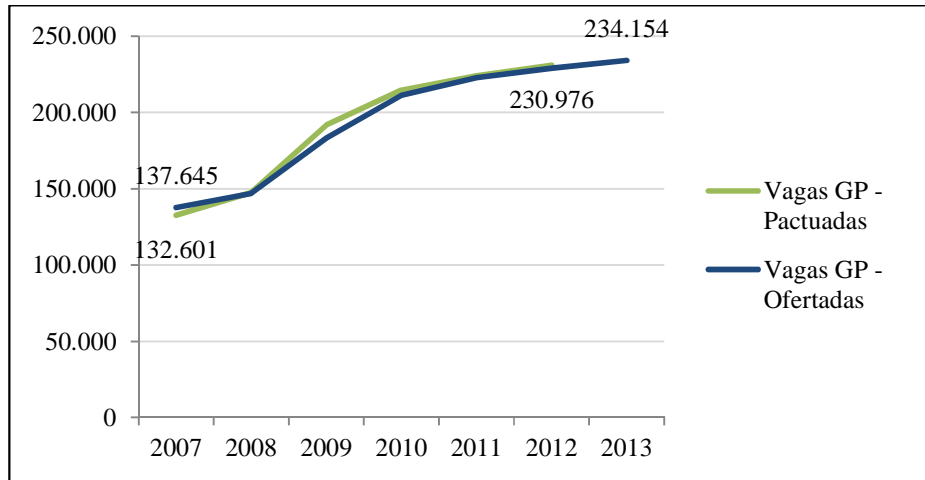
Os resultados aqui apresentados indicam que o REUNI atingiu a sua meta tanto de número de vagas como de cursos ofertados. No Gráfico 6, onde é apresentada a progressão de vagas realizadas entre 2007 e 2013 por universidade, é possível verificar que, na totalidade das universidades que aderiram ao REUNI, as vagas foram ampliadas. O percentual médio de aumento das vagas foi de 89,3% e o incremento mínimo foi de 22% e o máximo de 435%.

---

<sup>2</sup>O Projeto de Lei 12.677 que tratava da criação de cargos de professor e técnico para as IFES, foi aprovado em 25 de junho de 2012, tendo sido publicado no Diário Oficial da União em 26 de junho de 2012. Com isto, as liberações de professor da carreira do magistério superior e técnico-administrativo para as Instituições Federais iniciaram a partir de agosto de 2012 para docentes e março de 2013 para técnico-administrativo.

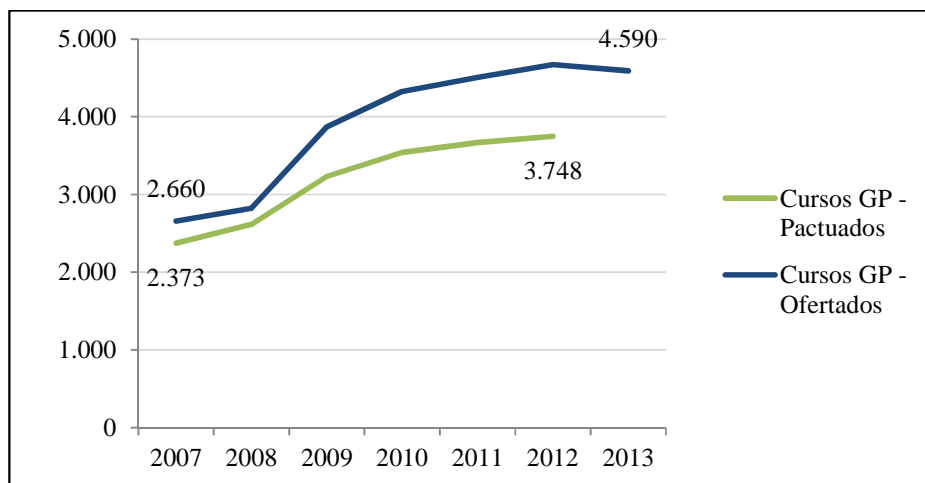


Gráfico 4 Vagas: Pactuadas x Ofertadas



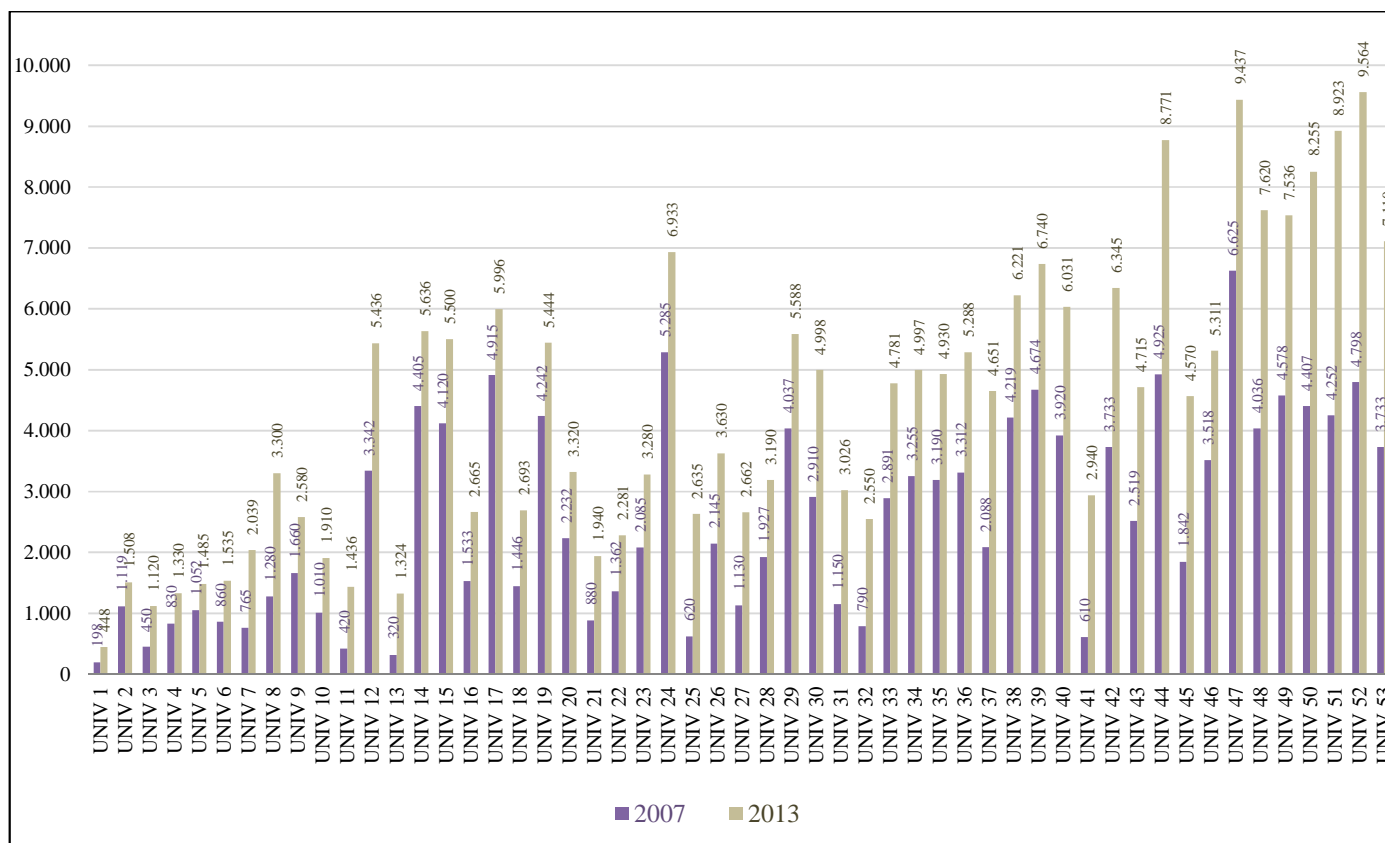
Fonte: Brasil (2012b)

Gráfico 5 Cursos: Pactuados x Ofertados



Fonte: Brasil (2012b)

Gráfico 6 Progressão de Vagas Realizadas entre 2007 e 2013

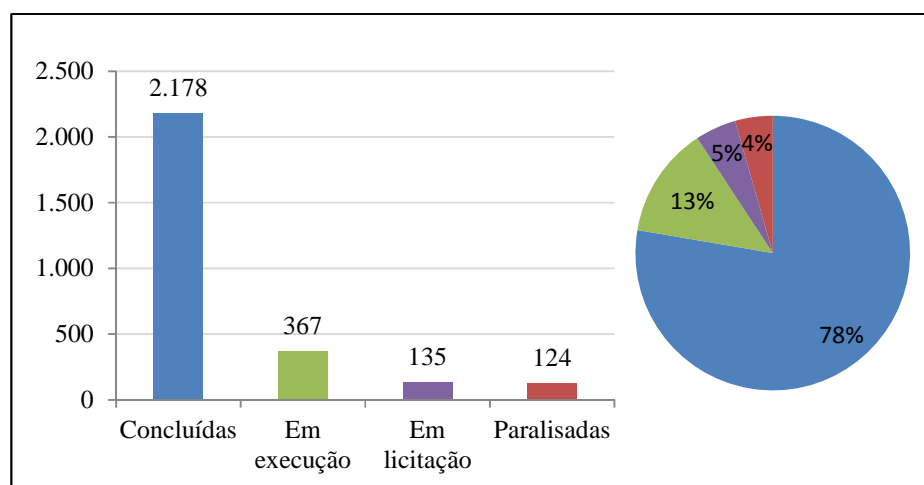


Fonte: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP (2013)

#### 4.2.4 REUNI – Obras

Considerando um universo de 2.804 obras em 53 universidades federais, o índice de conclusão de obras do REUNI é, atualmente, de 78%, representando 2.178 obras concluídas (Gráfico 7). As obras em execução representam, ainda, 13% do universo e, segundo dados do MEC, extraídos do Módulo de Obras/SIMEC extraídos em setembro de 2014, a maioria delas deverá ser concluída no próximo ano.

Gráfico 7 Obras do Programa REUNI



Fonte: Brasil (2014b)

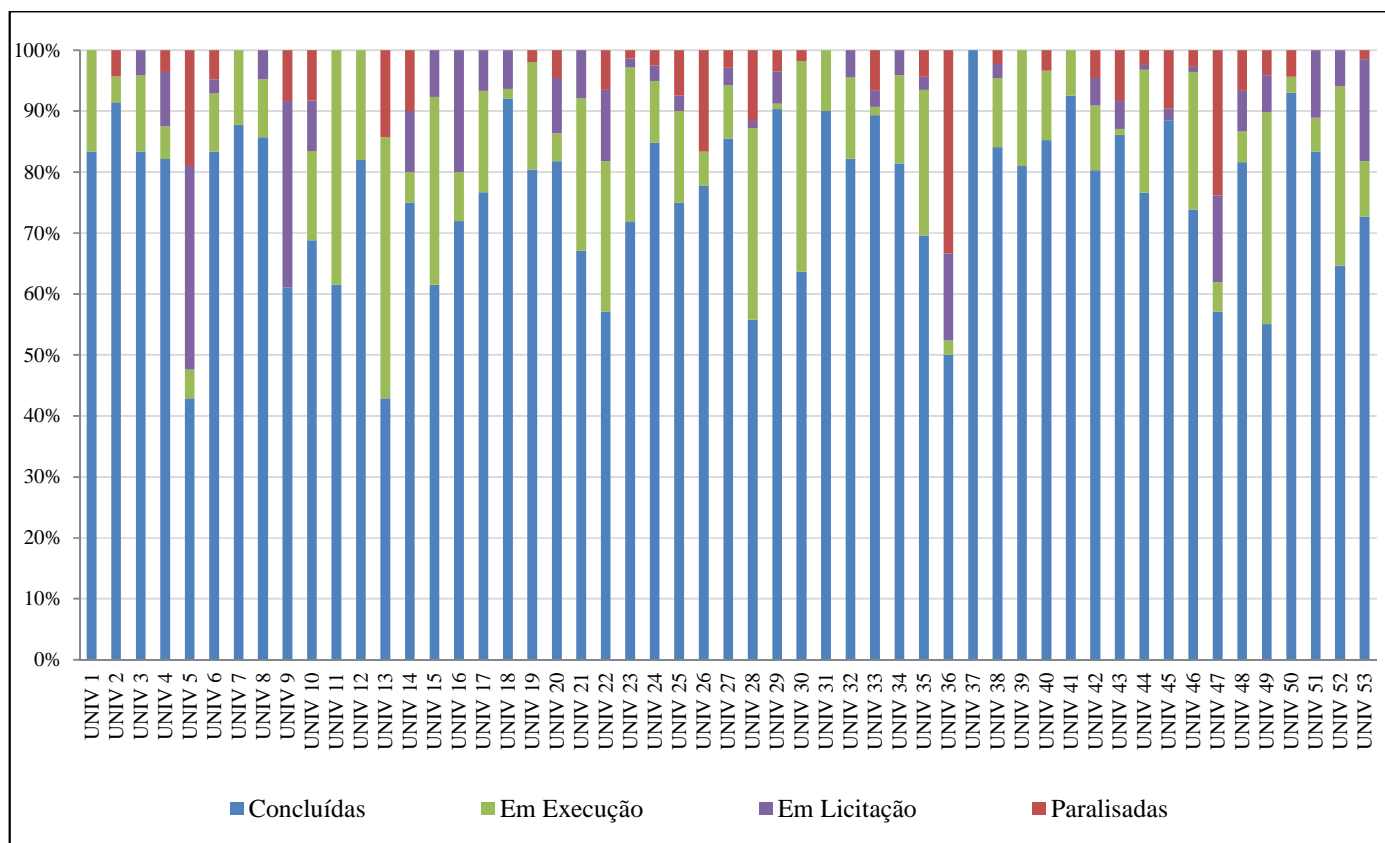
Considerando que o Programa já se encontra próximo ao seu período de encerramento, observou-se que 5% das obras ainda estão em processo de licitação. Este fato pode denotar que surgiram novas necessidades não previstas na etapa do planejamento dos Planos Diretores de Infraestrutura Física de algumas instituições que acabaram por atrasar todo o processo. É importante esclarecer, porém, que parte destas obras encontra-se em processo de licitação, pois tiveram seus contratos cancelados ao longo de seu processo de execução.

O percentual de 4% de obras paralisadas parece ser aceitável diante da dimensão deste Programa. Apenas para seis universidades (Univ. 5, 13, 26, 28, 36 e 47) estes índices alcançam percentuais superiores a 10% (Gráfico 8), porém é importante lembrar que o número de obras paralisadas variou ao longo da implantação do REUNI. Várias obras, que hoje se encontram concluídas, sofreram paralisações por diversos motivos (abandono pela empresa contratada, ritmo de execução abaixo do programado, falhas diversas em projetos, descumprimento de contratos, embargos diversos, dentre outros), o que pode ter acarretado em prejuízos acadêmicos e de gestão. Este tópico certamente não será exaurido neste trabalho, cabendo um aprofundamento em outro estudo.

No Gráfico 8, é apresentado um quadro comparativo de obras concluídas, em execução, em licitação e paralisadas por IFES. Pode-se observar que quase a totalidade das universidades possui percentuais de obras concluídas superiores ao de obras em execução, sendo exceção a universidade 13 que possui índices iguais para obras concluídas e em execução. Apenas duas universidades possuem índice de obras concluídas menor que 50% (Univ. 5 e 13), e sete possuem este mesmo índice menor que 60% (Univ. 5, 13, 22, 28, 36, 47 e 49).

Cabe ressaltar aqui que, das universidades anteriormente citadas, apenas uma (Univ. 36) alcançou sua meta de pactuação no que concerne à expansão de vagas da graduação presencial, demonstrando, assim, a importância da conclusão de obras para o cumprimento das metas pactuadas.

Gráfico 8 Obras Concluídas x Em Execução x Em Licitação x Paralisadas (% por Universidade)



Fonte: Brasil (2014b)

Além do exposto anteriormente, cabe aqui destacar mais alguns pontos passíveis de considerações. Primeiro, durante o período de implantação deste Programa, havia a possibilidade de se licitar e contratar uma obra apenas com o projeto básico (BRASIL, 1993) seria possível contratar uma obra com projeto básico e ou executivo).

Em um número significativo de obras licitadas, para atender o REUNI, os orçamentos foram elaborados, seguindo somente as indicações dos estudos preliminares e seus respectivos projetos básicos. A falta do projeto executivo, dos projetos complementares, da sondagem do terreno e de quantitativos precisos, resultantes da contratação das obras apenas com o projeto básico, certamente causou implicações no seu andamento, acarretando, muitas vezes, em revisões de projetos ou até mesmo sua paralisação.

Nota-se, por exemplo, que, nos contratos de obras firmados e executados por “Empreitada por Preço Global”, a falta de exatidão nos quantitativos, ora por deficiências na estimativa dos serviços, ora em razão do uso de técnicas construtivas equivocadas, induzem à elaboração de cronogramas físico-financeiros não reais. Por este motivo, o planejamento e a efetiva execução dessas obras podem ficar comprometidos.

Para compensar tais deficiências, os aditivos de valor e/ou prazo acabaram sendo utilizados de maneira a adequar o contrato às necessidades encontradas no momento da execução da obra. Porém, em alguns casos, os valores finais de contrato chegaram aos limites impostos no Art. 65, § 1º (até 25% para obras, serviços ou compras e 50% para reformas e equipamentos) sem que o objeto contratado fosse concluído. Surgiram então como consequências: paralisação de obras, cancelamento de contratos e a realização de novas licitações.

Em segundo lugar, algumas cláusulas previstas no Art. 30 da Lei 8.666/1993 (BRASIL, 1993) (limitação quanto à documentação relativa à

qualificação técnica), Lei Complementar 123/2006 (tratamento diferenciado para micro e pequenas empresas) e Acórdão nº 2.255/2008, podem fragilizar o processo de contratação de obras de médio e grande porte, colocando em risco a qualidade da execução. Ou seja, como não se pode exigir no edital de licitação, que as empresas participantes do certame apresentem garantias precisas de comprovação da qualificação técnica, econômica e financeira tais como: (i) comprovação do capital social mínimo, (ii) comprovação de vínculo entre o profissional responsável pela futura execução da obra e a empresa licitante e, (iii) exigência que a empresa licitante possua em seu quadro permanente, na data da licitação, engenheiro civil ou arquiteto; há o risco de que a empresa vencedora da licitação não tenha condições técnicas e/ou financeiras para a execução da obra. Pode-se perceber isso claramente na constatação de que a maioria das obras que possuem o status de paralisadas no Módulo de Obras/SIMEC possui como causas: abandono pela empresa construtora, ritmo de execução abaixo do planejado, inexecução do objeto, entre outros (Gráfico 9). Por outro lado, é importante aqui frisar que, o entendimento do Tribunal de Contas da União - TCU é de que os itens anteriormente citados caracterizam restrição à livre concorrência.

Por último, cabe lembrar o Decreto nº 7.423/2010, que regulamenta a Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994, que trata do repasse de recursos para Fundação de Apoio. Após a publicação deste Decreto, foi limitada a ação das Fundações de Apoio nos projetos de desenvolvimento institucional para a melhoria de infraestrutura das IFES. Naquela época, as obras que estavam em execução sofreram um descompasso no fluxo de execução dos serviços existentes, pois o decreto não trazia muito claramente esclarecimentos a respeito dos procedimentos a serem adotados para a conclusão das obras firmadas antes da sua publicação.

Cabe salientar que as Instituições Federais tinham como prática a celebração de convênios com suas respectivas Fundações de Apoio para licitar, contratar, executar e fiscalizar obras de interesse Institucional.

Um fator que motivava as Universidades a executarem suas obras por meio de suas Fundações de Apoio era o fato de, muitas vezes, o recurso orçamentário só ser disponibilizado, no final do exercício, não havendo tempo hábil, portanto, para realizar a licitação e empenhar os recursos dentro deste mesmo exercício. Era realizado, então, um convênio entre a instituição e sua fundação de apoio e o recurso era empenhado e repassado à mesma, que posteriormente realizava a licitação da obra.

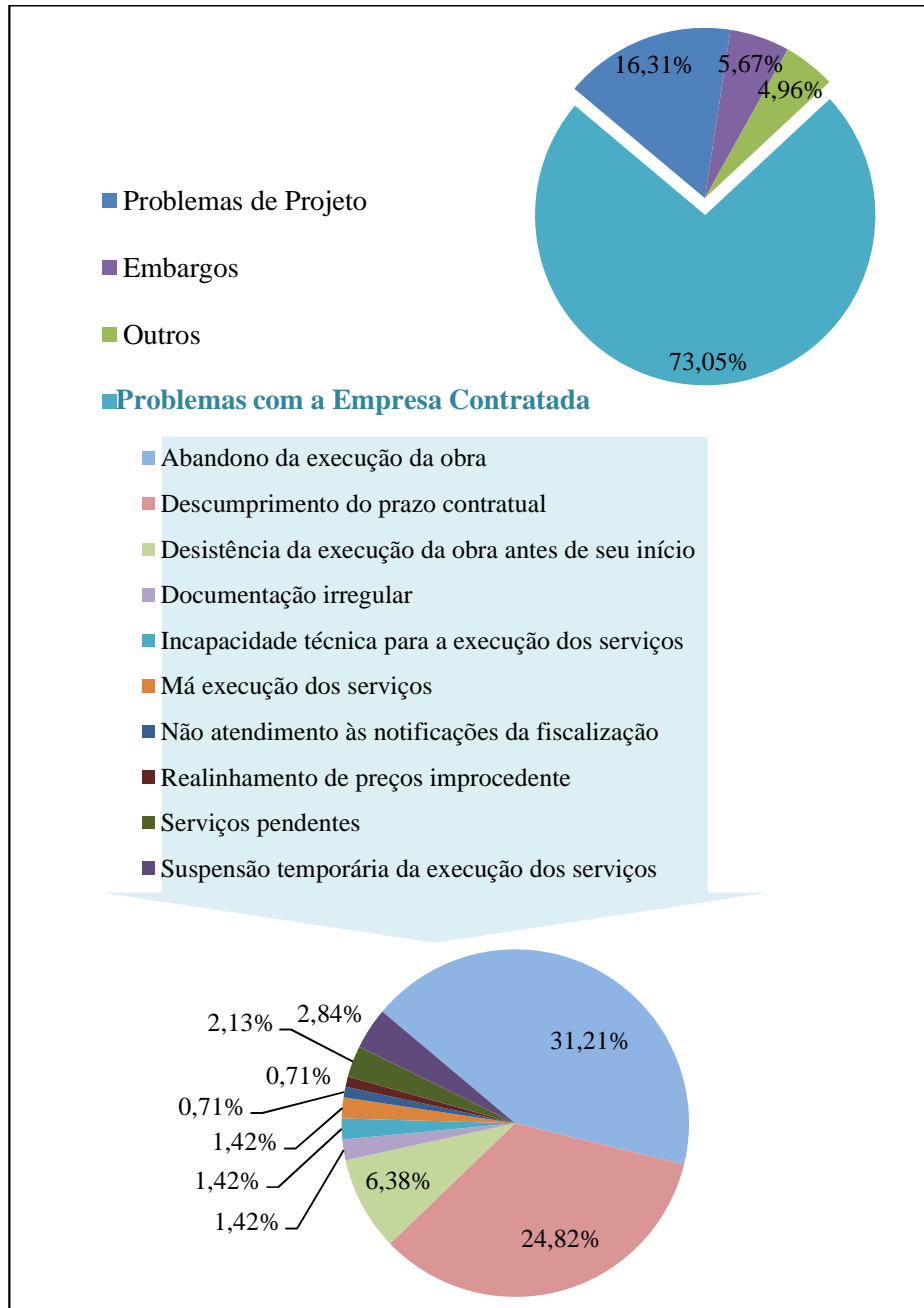
Tais convênios objetivavam dar maior agilidade no processo de contratação tanto de obras quanto de profissionais especializados para sua consultoria e fiscalização, porém, em muitos casos, isto não era verificado. Em muitos casos, as obras atrasavam e havia uma menor gerência destas obras dos gestores das universidades. As informações inseridas no Módulo de Obras do SIMEC eram, nestes casos, muitas vezes, incompletas.

Por fim, pode-se observar, ainda, que o período em que houve uma maior ampliação do quadro técnico de arquitetos e engenheiros coincide justamente com o fim desta prática de contratação das obras pelas fundações de apoio.

Ressalta-se que, neste trabalho, não foram analisadas as áreas das obras citadas, foram considerados os números totais e eles foram relativizados em percentuais no Gráfico 8.



Gráfico 9 Motivos de Paralisação de Obras



Fonte: Brasil (2014b)

### **4.3 Obras do REUNI na percepção dos reitores das universidades federais**

Com intuito de identificar a percepção dos reitores das universidades quanto ao processo de implementação do REUNI e suas obras, foram estudadas as seguintes etapas do ciclo de uma política: o planejamento, implementação/gestão e a avaliação. Ao mesmo tempo em que se caracterizam essas etapas, avaliou -se, também, se existem divergências ou convergências entre os resultados da pesquisa documental e bibliográfica e a percepção relatada dos reitores.

É importante ressaltar que o questionário foi enviado para as 53 universidades federais participantes do REUNI, porém 10 universidades não encaminharam suas respostas. Apesar disto, o percentual de resposta foi considerado satisfatório, tendo alcançado o índice de 81,13%.

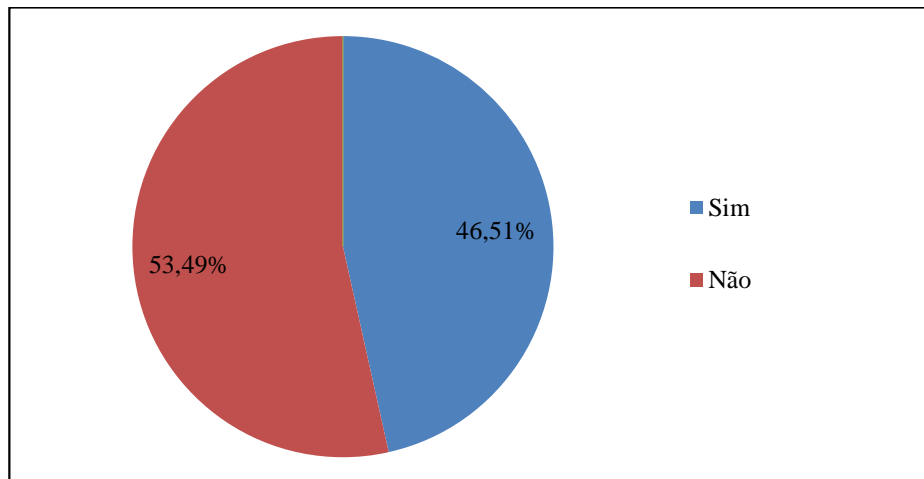
#### **4.3.1 REUNI –Planejamento das obras**

Tendo como objetivo esclarecer como se deu o processo de planejamento, onde foram formuladas as soluções e alternativas para atingimento das metas do REUNI no que se refere à implantação das obras necessárias, foram verificadas as seguintes variáveis: existência prévia de um plano de expansão, o cálculo do custo do m<sup>2</sup> no Plano Diretor de Infraestrutura Física, as obras previstas e o prazo estabelecido para elaborar Plano Diretor de Infraestrutura Física do Plano de Reestruturação e Expansão.

No que se refere à existência prévia de um plano de expansão, 53,49% das universidades declararam não possuí-lo (Gráfico 10); a maior parte das que informaram sua existência afirmou que seu plano de expansão, à época, era modesto e não previa uma expansão como a realizada pelo programa. Apenas seis universidades (Univ. 7, 11, 21, 43, 48 e 51) descreveram que seus planos

possuíam diretrizes gerais para comportar a expansão realizada no REUNI. Ressalta-se, ainda, que todas estas universidades possuem percentual de obras concluídas superior a 62%.

Gráfico 10 Plano de Expansão Prévio ao REUNI

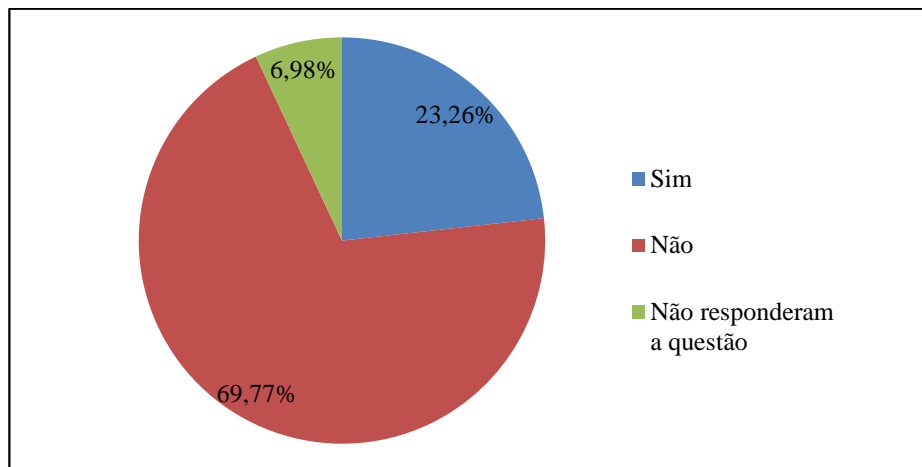


Fonte: Dados da Pesquisa, 2014

Com relação ao cálculo do custo do  $m^2$  no Plano Diretor de Infraestrutura Física do Plano de Reestruturação, parece ter havido uma divergência entre as respostas apresentadas, já que 23,26% das universidades informaram que consideraram em seus Planos Diretores de Infraestrutura Física apenas o custo do  $m^2$  do SINAPI (Gráfico 11), enquanto 34,88% afirmaram que não agregaram outros custos não previstos neste sistema (Gráfico 12). Este percentual de resposta deveria ser ter sido muito próximo, já que se trata de perguntas equivalentes. Acredita-se que, muito provavelmente, a questão 3 (Questionário – Apêndice II) tenha ficado mais clara e por isso será considerado que, ao calcular os recursos necessários para as intervenções físicas necessárias, 34,88% das universidades não agregaram outros custos ao  $m^2$  do SINAPI, tais como: serviços preliminares, fundações especiais, ligações de água, esgoto e

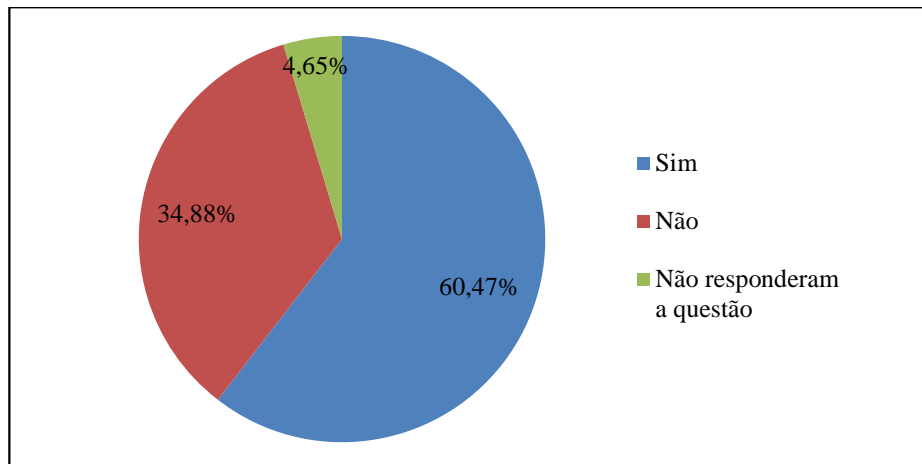
energia elétrica, equipamentos mecânicos (elevadores, compactadores, exaustores, dentre outros), instalações especiais, impermeabilização, lucro da construtora e incorporadora – BDI (Benefícios e Despesas Indiretas), instalações de combate a incêndio, entre outros.

Gráfico 11 Custo m<sup>2</sup> considerando apenas SINAPI



Fonte: Dados da Pesquisa, 2014

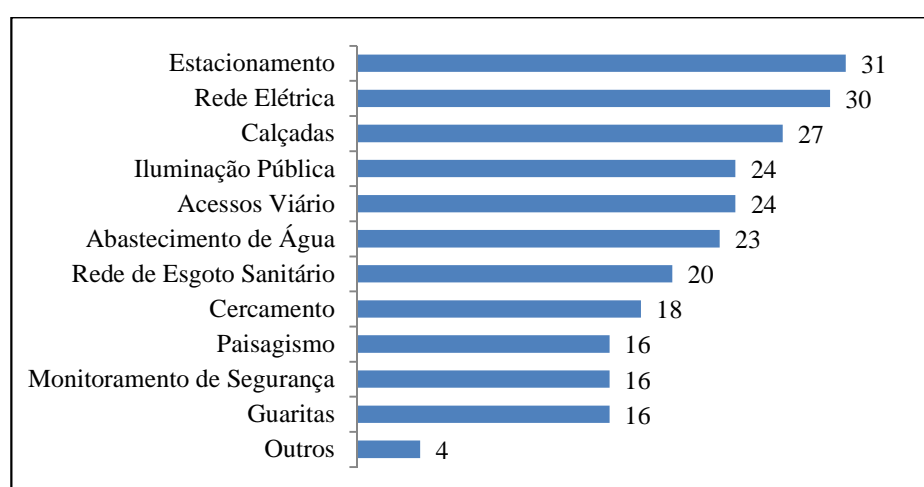
Gráfico 12 Custo m<sup>2</sup> agregando outros custos



Fonte: Dados da Pesquisa, 2014

As obras previstas podem ser visualizadas no Gráfico 13 e no Gráfico 14. Analisando-se o Gráfico 13 é possível observar que a totalidade das universidades não previu todas as obras necessárias para uma expansão do porte do REUNI. Apenas 31 universidades incluíram em seu Plano Diretor de Infraestrutura estacionamentos e este número caiu para 20 quando se tratou de esgotamento sanitário.

Gráfico 13 Obras Previstas pelas Universidades no PDI



Fonte: Dados da Pesquisa, 2014

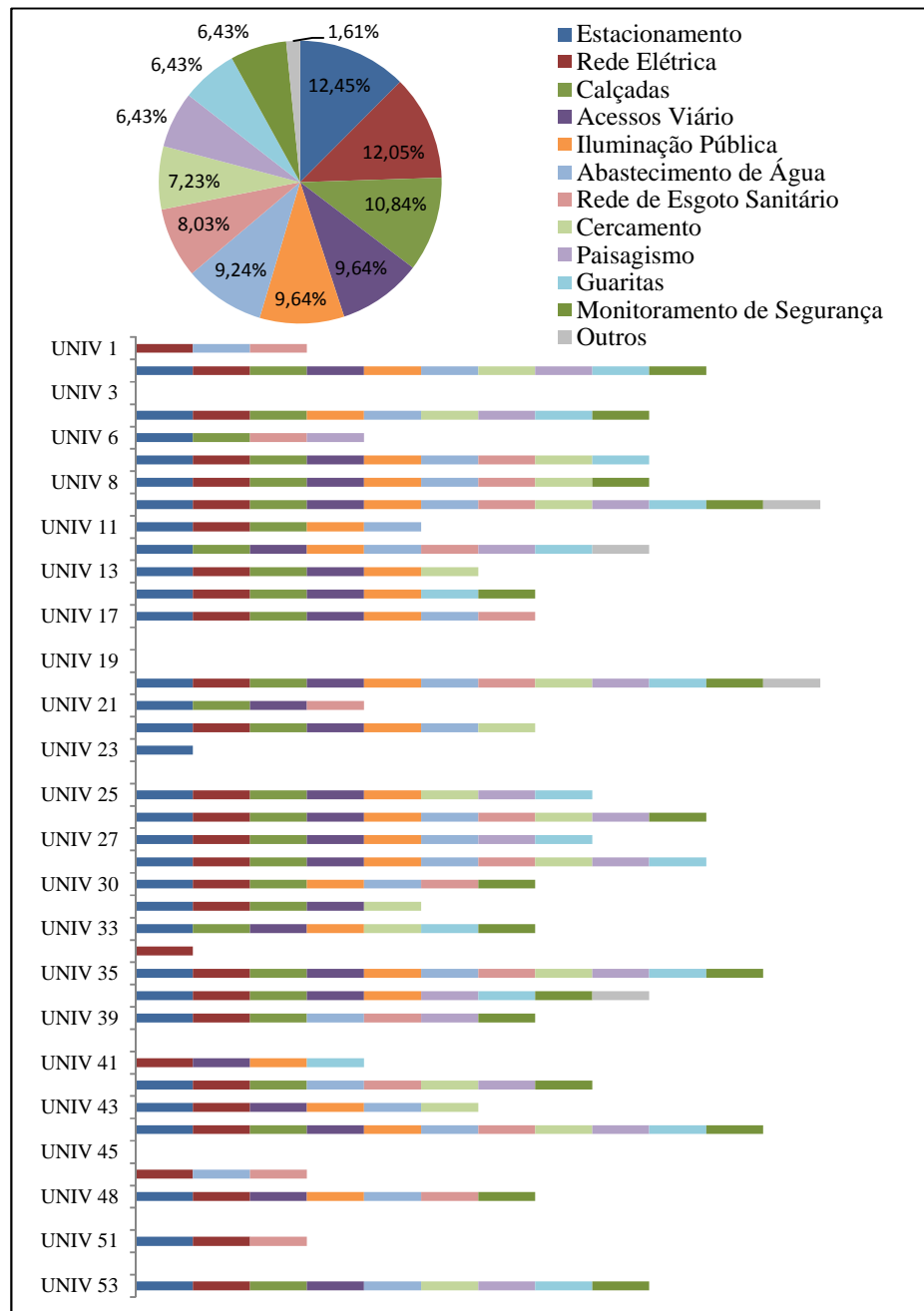
O Gráfico 14 traz a informação detalhada de obras previstas por universidade federal. Esclarece-se que apenas quatro universidades, 1,61%, assinalaram o campo outros (Univ. 10, 12, 20 e 36), descrevendo-o como ampliação da rede de internet cabeada e wi-fi, sinalização vertical e horizontal de vias, instalação de rede de fibra óptica e construção de portal dos câmpus. Observa-se, ainda, que o tipo de obra mais previsto pelas universidades foi a de estacionamento (12,45%).

Os dados acima apontados (Gráfico 12, 13 e 14) confirmam a informação anteriormente mencionada de que, ao elaborar seus Planos Diretores

de Infraestrutura Física, diversas universidades tomaram como referência apenas o custo SINAPI, não agregando outros custos não previstos neste sistema, bem como nestes planos não havia previsão da ampliação da infraestrutura instalada (acessos, subestações de energia elétrica, cercamento, etc). Este dado torna-se ainda mais evidente quando se observa o baixo de número de universidades que previram obras de esgotamento sanitário, obras estas que seriam necessárias em qualquer tipo de ampliação.

Estas obras não previstas inicialmente nos Planos Diretores de Infraestrutura das instituições podem, também, justificar, o dado mostrado no Gráfico 7, que 135 obras ainda se encontram em processo de licitação.

Gráfico 14 Obras Previstas pelas Universidades Federais no PDI



Fonte: Dados da Pesquisa, 2014

O Gráfico 15 mostra a percepção das universidades sobre o prazo estabelecido para elaboração do Plano Diretor de Infraestrutura Física. Observa-se que 86,05% avaliaram este prazo como insuficiente. A seguir seguem alguns relatos dos entrevistados que justificam suas percepções sobre o prazo ser insuficiente.

A elaboração de um plano com esta envergadura que incluiria passivos na infraestrutura anterior à expansão exigiria um tempo maior para sua adequada caracterização. (Reitor Univ.36)

Pela falta de servidores técnicos (engenheiro, arquitetos, técnicos de nível médio...) disponíveis e número de escritórios de arquitetura e planejamento insuficientes para implantação de um projeto com um volume de obras de tal magnitude. (Reitor Univ. 29)

A lei que instituiu o REUNI foi sancionada em 24 de abril de 2007, contudo, somente após a realização do seminário em Brasília no dia 27 de julho de 2007, cuja finalidade era explicar de forma detalhada o que era este Programa, foi possível iniciar as atividades visando à adesão ao Programa. Para o processo de adesão, no âmbito interno da instituição havia a necessidade de se divulgar que foi apresentado no seminário e em seguida que fosse feita uma consulta às unidades acadêmicas e aos centros instando-os a pronunciarem-se quanto ao interesse em aderir ao Programa. Somente após esta decisão foi possível definir quais cursos seriam criados em cada campus para finalmente elaborar o Plano Diretor de Infraestrutura Física. Como o prazo limite para a adesão era outubro daquele ano, restou muito pouco tempo para esta atividade. (Reitor Univ.43)

Os prazos negociados foram pequenos para atender o planejamento de crescimento. Isso implicou num ritmo de contratação e execução de obras acelerado, com uma equipe técnica de arquitetura/engenharia pequena. Soma-se a isso, o período da construção civil com uma demanda em alta em todo o país, dificultando mais ainda o atendimento ao cronograma das obras (Reitor Univ.42);

O tempo estabelecido não foi o suficiente para que se fizesse uma discussão das reais necessidades de expansão da

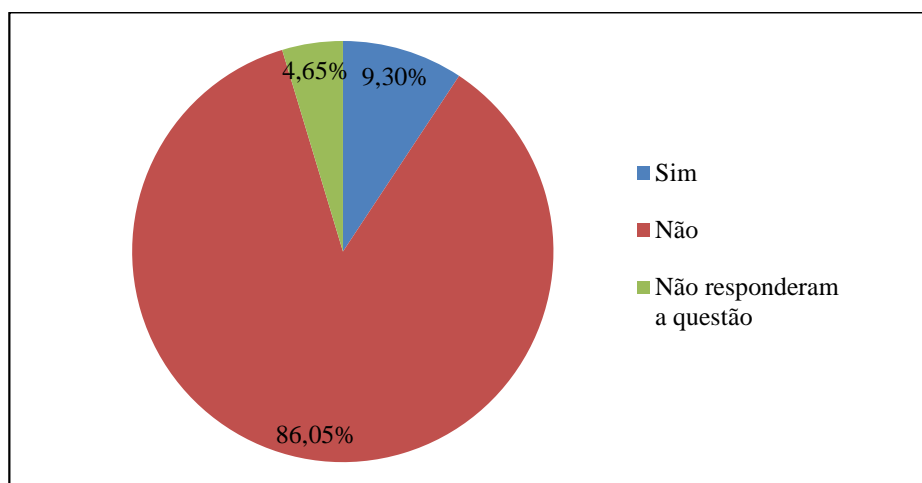


Universidade e um planejamento bem estruturado, o que acarretou em erros na sua elaboração necessitando de correções no decorrer de sua execução (Reitor Univ.21); Maior período de discussão foi utilizado para definir a expansão dos cursos, restando pouco tempo para planejar as construções. (Reitor Univ.40)

O tempo foi insuficiente em virtude de vários motivos, a saber: o Decreto Presidencial nº 6.096 que instituiu o Programa REUNI, foi publicado em 24 de abril de 2007, com prazo de aproximadamente 6 meses para apresentação da proposta. Este prazo incluía a definição dos cursos que seriam acrescentados ou as vagas que seriam aumentadas, tudo isso, com demandas de inovação pedagógica. Somente após a definição dos cursos é que seria definida a maior parte dos projetos estruturais. Dessa forma, o tempo estipulado não foi suficiente para a elaboração do Plano Diretor. Vale ressaltar ainda que à época de elaboração da proposta, a equipe de engenharia desta universidade contava com apenas duas pessoas, sendo um engenheiro do quadro da universidade e uma arquiteta contratada pela Fundação de Apoio que foram os responsáveis juntamente com a reitoria pela elaboração do Plano Diretor. (Reitor Univ.7)

Sendo assim, pode-se visualizar que, na opinião dos reitores, havia falta de servidores técnicos na área, o mercado de construção civil estava em alta em todo o país, bem como o tempo para desenvolvimento do Plano Diretor de Infraestrutura foi exíguo acarretando, assim, em revisões durante sua implementação.

Gráfico 15 Prazo estabelecido para elaboração do PDI



Fonte: Dados da Pesquisa, 2014

Conforme apontado por Oliveira (2006), para que a implementação de uma política pública tenha sucesso, o planejamento torna-se um ponto crucial. Um dos principais motivos que leva a falhas, ou mesmo atrasos, é a dissociação que se faz entre elaboração e implementação no processo de planejamento.

O mesmo autor, ainda, argumenta que o processo de planejamento tem que ser visto como um processo que leve à geração de confiança e aprendizado entre os diversos atores envolvidos na decisão para que se aprimorem na tomada de decisão conjunta (OLIVEIRA, 2006).

Pelos dados apontados acima e mesmo como lembra Lugão et al. (2012),<sup>3</sup> é possível afirmar que as universidades tiveram um prazo exíguo para elaborar seus Planos de Reestruturação e Expansão. Melo e Santana (2010) afirmam, ainda, que, apesar de todas as instituições terem aderido ao Programa,

---

<sup>3</sup>Lugão et al. (2012) argumentam que o prazo para desenvolvimento dos Planos de Reestruturação e Expansão foi muito curto, já que o REUNI foi instituído em abril de 2007 e as Universidades deveriam apresentar suas propostas até novembro daquele ano, além de não existir uma estratégia claramente definida para elaboração destas propostas.

sua aprovação não foi pacífica nem democrática. Diversos atores assim não participaram do processo de decisão e planejamento.

Não havia ainda uma cultura prévia nas universidades federais de planejamento, o que vem a ser confirmado quando se observa que apenas 53,49% possuíam um plano de expansão prévio ao REUNI e, mesmo as que o possuíam, afirmaram que seu plano à época era modesto e não previa uma expansão como a prevista no REUNI.

O prazo exíguo para elaboração dos Planos Diretores de Infraestrutura, bem como o não envolvimento de certos atores, pode ter levado a uma não previsão de todas as obras necessárias à expansão, bem como a um dimensionamento de custos abaixo da realidade.

Desta forma, nota-se que aparentemente foi dada pouca relevância às obras no planejamento prévio à implementação do Programa REUNI. Este fato pode ter acarretado em atrasos na implementação da política pública como um todo.

#### **4.3.2 REUNI –Implementação/gestão das obras**

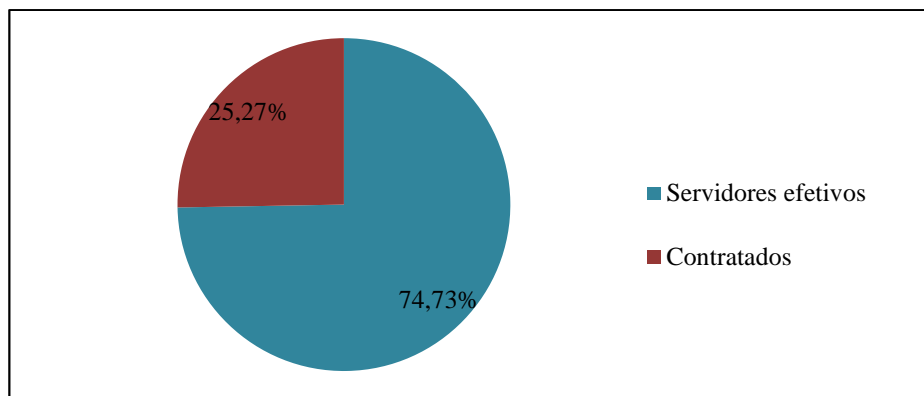
A implementação pode ser compreendida como o conjunto de ações realizadas, para a consecução dos objetivos estabelecidos na etapa de formulação, necessitando do gerenciamento das pessoas e dos processos.

Sendo assim e com intuito de realizar uma melhor caracterização da etapa de implementação e gestão das obras realizadas, no âmbito do Programa REUNI, esta etapa foi estudada com base em duas variáveis: quadro técnico específico e obras.

#### 4.3.2.1 Quadro técnico específico

Visando descrever o quadro técnico específico da área de engenharia e arquitetura das universidades participantes do Programa REUNI, durante o seu período de planejamento e implementação, foram estudadas as seguintes sub-variáveis: a caracterização da equipe responsável pela fiscalização das obras, a forma como se dá o desenvolvimento/revisão de projetos, a equipe técnica à época de lançamento do REUNI, bem como a rotatividade da equipe.

Gráfico 16 Corpo técnico responsável pelas fiscalizações de obras

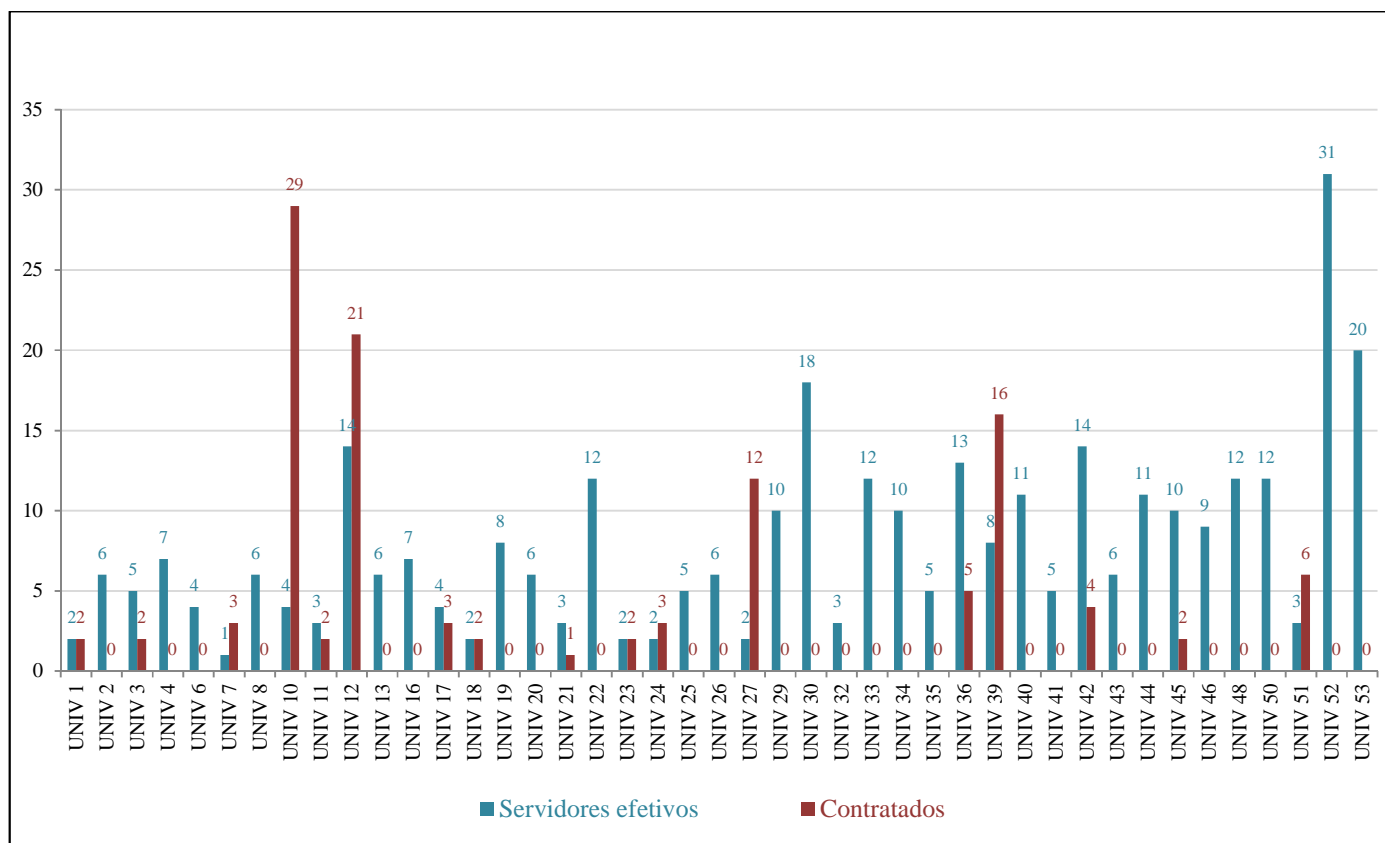


Fonte: Dados da Pesquisa, 2014

O Gráfico 16 apresenta o corpo técnico de arquitetos e engenheiros encarregados pela fiscalização de obras das universidades. Observa-se que, nos dias atuais, este corpo técnico nas universidades é composto por 74,73% de servidores efetivos e 25,27% de contratados.

O Gráfico 17 traz estes mesmos dados por universidade. Nota-se, assim, que a presença de contratados é mais forte nas Univ. 7, 10, 12, 24, 27, 39 e 51. Ressalta-se que, nestas universidades, o percentual de conclusão de obras é superior a 81%, com exceção da Univ. 10 onde o percentual de obras concluídas alcança 69%.

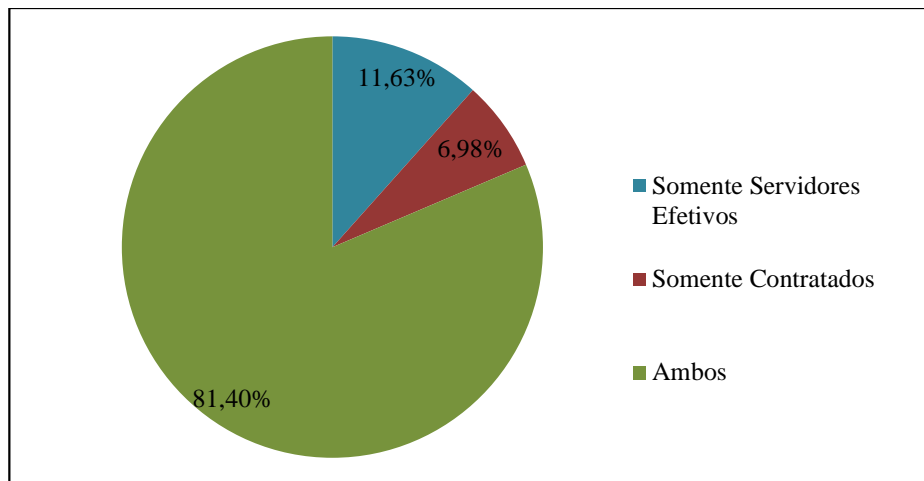
Gráfico 17 Corpo Técnico responsável pela fiscalização de obras por Universidade



Fonte: Dados da Pesquisa, 2014

Com relação à segunda variável, observa-se, conforme Gráfico 18, que a maior parte das universidades informaram que tanto servidores efetivos como contratados são responsáveis pelo desenvolvimento dos projetos. As exceções são as Univ. 2, 17, 26, 36 e 43 que apenas servidores efetivos o fazem e as Univ. 1, 6 e 45 que apenas consultores o realizam.

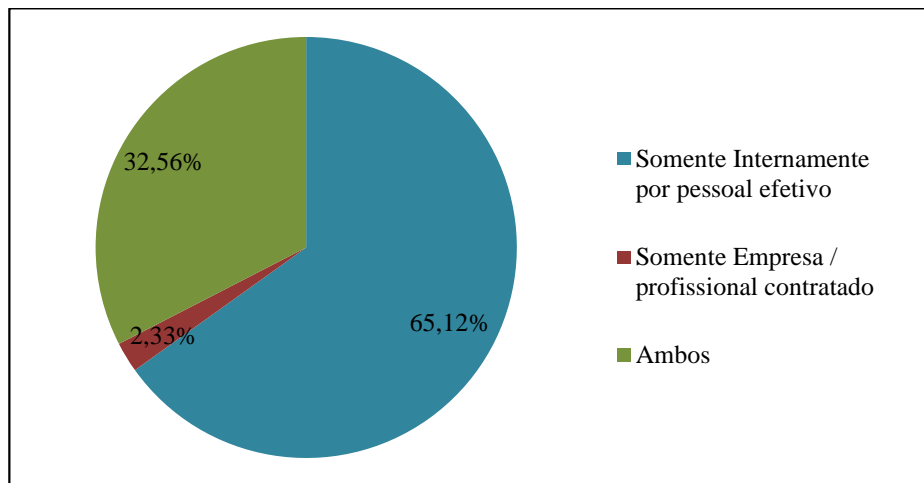
Gráfico 18 Desenvolvimento dos Projetos



Fonte: Dados da Pesquisa, 2014

Esta mesma realidade não é observada quando se trata da revisão de projetos. Pode-se visualizar, no Gráfico 19, que são os servidores efetivos os responsáveis pela realização da revisão de seus projetos para quase a totalidade das universidades. São exceções as Univ. 1, 10, 12, 19, 20, 21, 24, 29, 39, 48, 51 e 52 que utilizam tanto servidores efetivos como consultores para revisão de seus projetos e a Univ. 45 que apenas consultores o realizam.

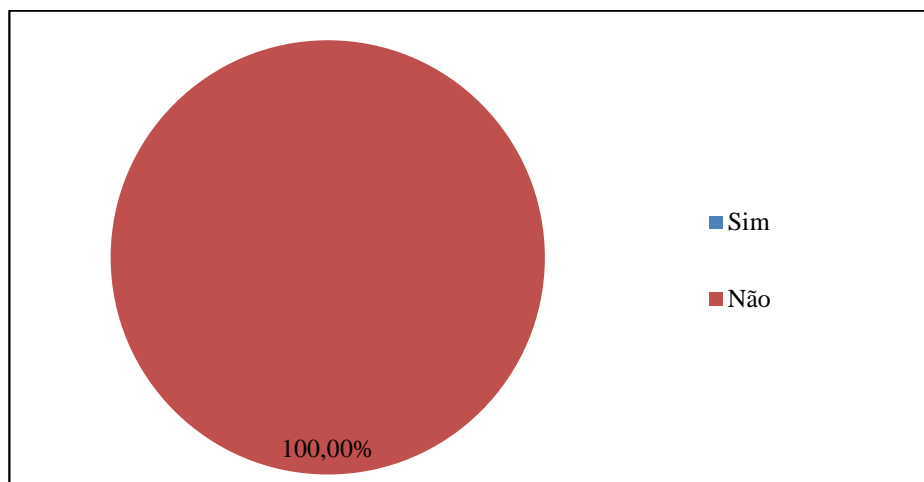
Gráfico 19 Revisão dos Projetos



Fonte: Dados da Pesquisa, 2014

Os Gráficos 20, 21, 22 e 23 mostram como foram interpretadas pelos reitores as equipes técnicas de arquitetura e engenharia à época de lançamento do REUNI.

Gráfico 20 Equipe Técnica Suficiente



Fonte: Dados da Pesquisa, 2014

Observa-se que a totalidade das universidades declarou que sua equipe técnica (arquitetos e engenheiros) era em número insuficiente à época de lançamento do Programa REUNI (Gráfico 20). Já, quanto à qualificação técnica, os percentuais declarados positivos foram de 51,16% para elaboração de projetos, 44,19% em avaliação e revisão de projetos e de 60,47% na área de fiscalização e acompanhamento da execução de obras (Gráficos 21, 22 e 23). A seguir seguem alguns relatos sobre este assunto:

O quadro de servidores à época era muito reduzido em função das aposentadorias. Os anos anteriores ao REUNI apresentavam um volume de obras muito pequeno em função de recursos limitados, focando o trabalho dos profissionais remanescentes a pequenas reformas de vulto financeiro menor. Havia poucos esforços em capacitação pelo baixo volume de profissionais e atividades antes do REUNI. O Programa trouxe uma nova realidade de orçamentação, maior exigência técnica na fiscalização, na confecção de licitações e exigiu conhecimentos especializados em áreas diversas em função da diversidade de temáticas projetadas no plano de expansão. (Reitor da Univ. 22)

No início do REUNI esta universidade não contava com nenhum engenheiro ou arquiteto, o que fez com que as obras fossem fiscalizadas por docentes, alguns sem nenhuma qualificação de engenharia civil ou arquitetura. A equipe foi formada durante a execução do REUNI, mas nunca teve um número suficiente de profissionais. (Reitor da Univ. 41)

A área extensa da Universidade, espalhada em diversos câmpus na capital e no interior do estado e, ainda, o quantitativo insuficiente de servidores para atender a demanda são alguns dos motivos considerados. (Reitor da Univ. 44)

A equipe técnica era qualificada, mas insuficiente em número. Os projetos elaborados pela equipe se restringiram a alguns complementares. A opção da Administração, à época, foi de terceirizar projetos e, não raro, a equipe não era demandada a revisar os projetos e somente os conhecia no início da fiscalização. Esta forma de trabalhar levou esta



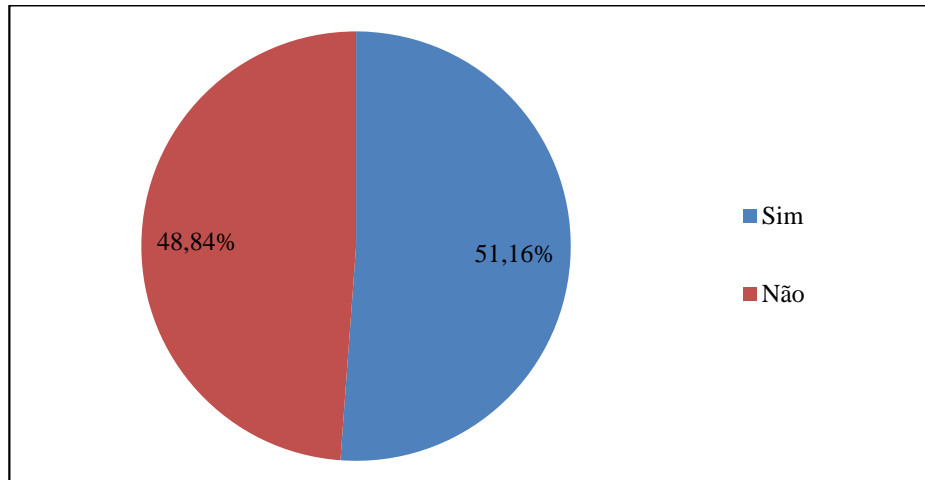
universidade a ter que aditar inúmeros contratos, por inúmeras vezes. Houve caso de projeto que tendo sido totalmente executado não logrou terminar o prédio, tendo que haver nova contratação para que fosse finalizado e posto em condições de uso. (Reitor da Univ. 45)

A equipe era qualificada, porém com número insuficiente de servidores para atender a demanda existente para elaboração, avaliação, revisão de projeto, fiscalização e acompanhamento da execução das obras. (Reitor da Univ. 24)

Os maiores problemas foram decorrentes do reduzido número de profissionais de engenharia e arquitetura, que são responsáveis pela especificação do escopo, planejamento, revisão de projetos e orçamentos, fiscalização de contratos e obras, além de tarefas indiretas relativas à gestão de contratos (tributos, obrigações trabalhistas e outras). (Reitor da Univ. 18)

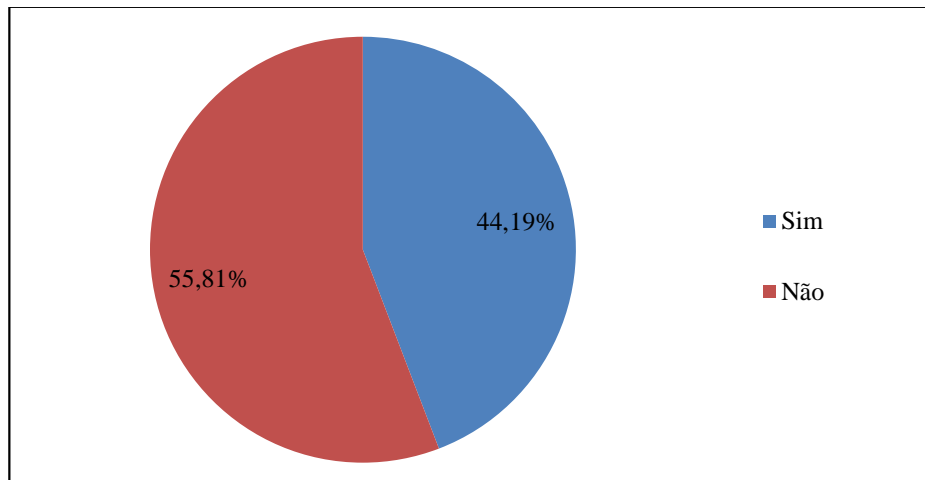
Os dados apresentados nos Gráficos 21, 22 e 23, bem como os relatos acima expostos, corroboram com a afirmação efetuada anteriormente que argumenta que, à época de lançamento do REUNI, após muitos anos com baixa aplicação de recursos, as equipes de engenharia estavam desfalcadas e desmotivadas.

Gráfico 21 Equipe Técnica com qualificação em Elaboração de Projetos



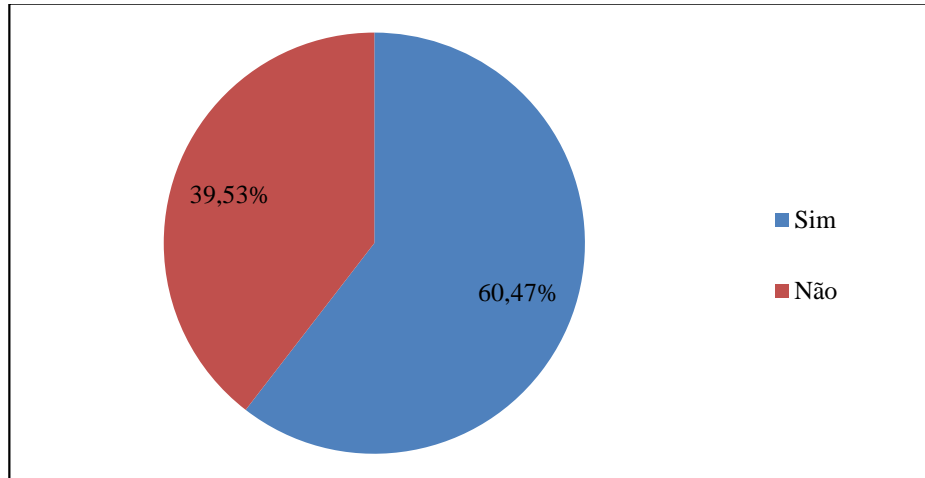
Fonte: Dados da Pesquisa, 2014

Gráfico 22 Equipe Técnica com qualificação em Avaliação e Revisão de Projetos



Fonte: Dados da Pesquisa, 2014

Gráfico 23 Equipe Técnica com qualificação em Execução e Acompanhamento de execução de Obras

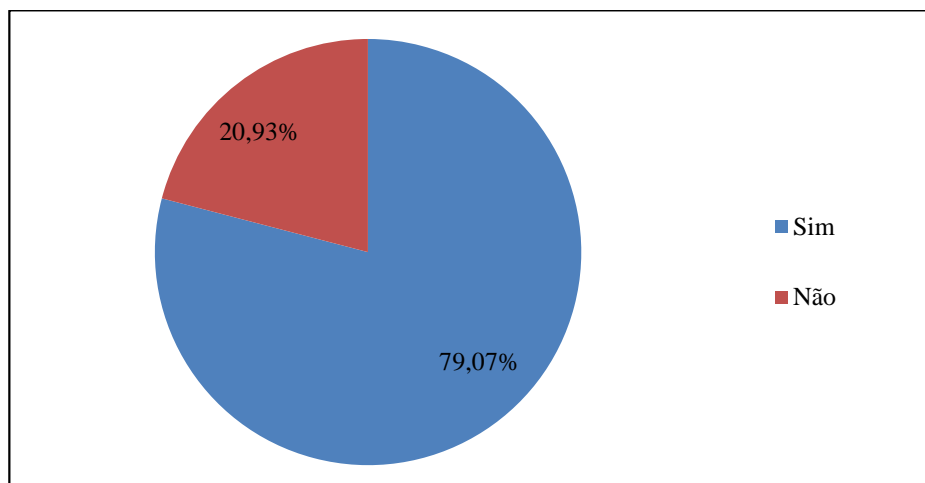


Fonte: Dados da Pesquisa, 2014

O Gráfico 24 mostra que 79,07% das universidades observaram ter havido rotatividade nos servidores técnicos de arquitetura/engenharia durante o período de implementação do REUNI. Os principais motivos de rotatividade apontados no Gráfico 25 foram as aposentadorias (25,00%), os baixos salários pagos pelas universidades (24,19%), o aquecimento do mercado da construção civil (19,35%) e a estrutura destas carreiras (18,55%).

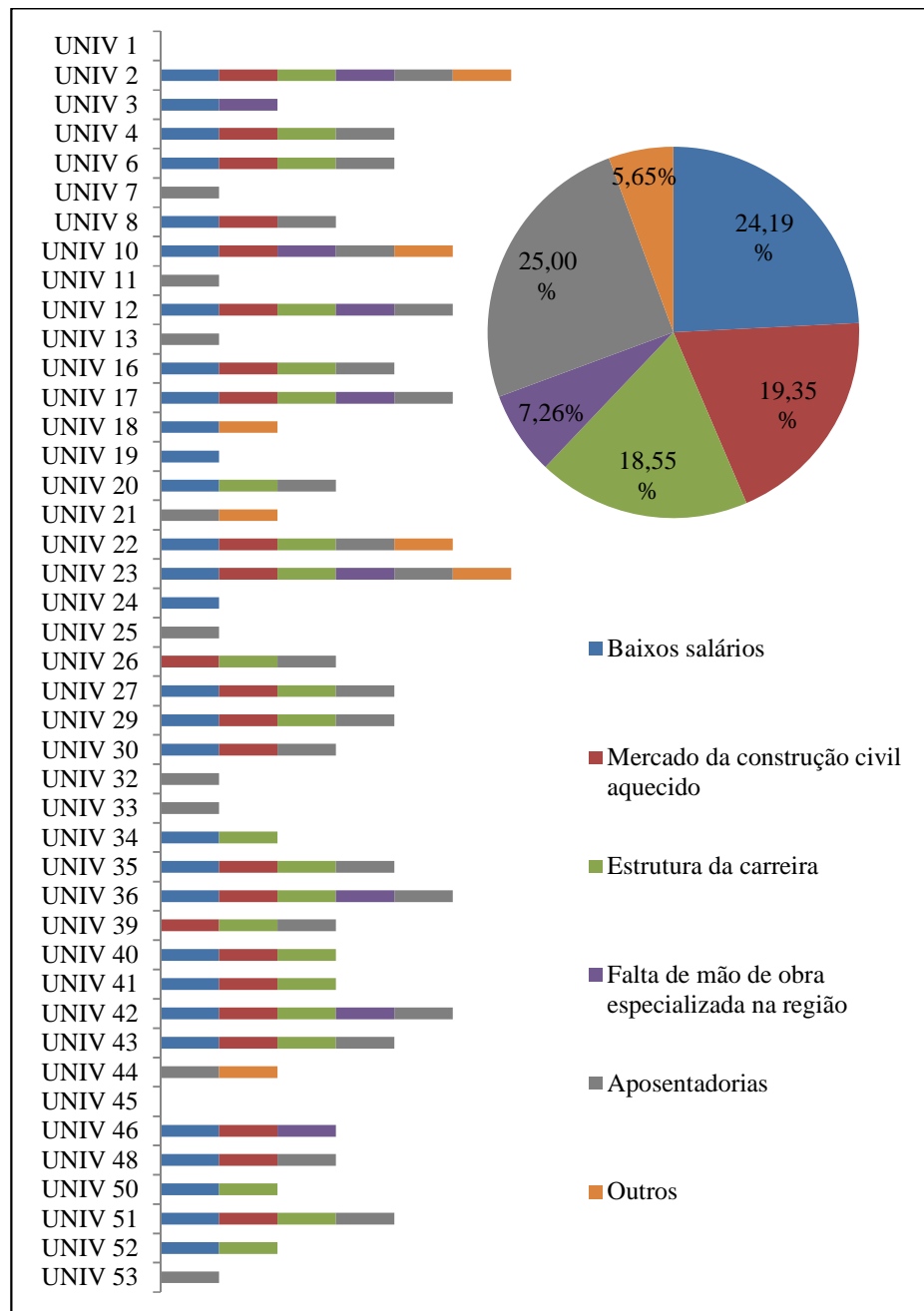
Esses motivos corroboram com a colocação já apresentada de que as universidades também enfrentaram problemas de fixação de profissionais de arquitetura e engenharia em razão do aquecimento deste mercado e a diferença salarial entre o mercado privado e estas instituições.

Gráfico 24 Rotatividade da Equipe Técnica



Fonte: Dados da Pesquisa, 2014

Gráfico 25 Causas da rotatividade da Equipe Técnica



Fonte: Dados da Pesquisa, 2014

A implementação de uma política pública pode ser vista, segundo Oliveira (2006), como a etapa em que ela passa de diretiva administrativa para a prática, com uma declaração governamental de suas preferências, mediada por um número de atores sociais que criam um processo circular caracterizado por relações recíprocas de poder e negociação.

Neste contexto, Lotta (2008) enfatiza ainda que os resultados de uma política pública podem ser diretamente influenciados pelos burocratas envolvidos em sua implementação. São eles que, de fato, traduzem os programas em bens e serviços.

No caso específico de obras, a equipe técnica, composta por engenheiros e arquitetos, em conjunto com os demais técnicos da instituição, deverão inicialmente levantar o programa de necessidades de cada uma das obras pretendidas, estabelecendo, assim, suas características básicas (fim a que se destina, futuros usuários, dimensões, acabamentos, equipamentos e mobiliários a serem utilizados...). Com base nestes requisitos, os projetos deverão ser elaborados, as licitações realizadas e as obras acompanhadas durante toda a sua implantação.

É claro que, como argumenta Oliveira (2012), o poder discricionário do agente, nesses casos, é inevitável e necessário já que as situações são diversas e nem sempre as regras formais abrangem todos os casos.

Buscando-se entender a influência exercida pelo corpo técnico da área de arquitetura e engenharia na implementação do programa REUNI, em especial na implantação das obras, foi realizada uma investigação tanto documental e bibliográfica como também por entrevistas realizadas com os reitores das instituições. Estes dados apontam para algumas conclusões.

Em resumo, fica evidente que, à época de lançamento do REUNI (após muitos anos com baixa aplicação de recursos), as equipes de engenharia estavam desfalcadas, desmotivadas e, por vezes, sem qualificação técnica adequada. Foi

constatado, por unanimidade, que, na visão dos reitores, não havia servidores da área de arquitetura e engenharia em número suficiente para comportar uma expansão como a proposta pelo Programa REUNI.

As universidades, também, enfrentaram problemas de fixação de profissionais de arquitetura e engenharia em razão do aquecimento deste mercado e a diferença salarial entre o mercado privado e estas instituições. Houve uma alta rotatividade da equipe técnica.

Por fim, cabe esclarecer que não foi verificado ter havido influência direta do tipo de mão de obra utilizada para fiscalização das obras (se servidores efetivos ou contratados) nos percentuais de sua conclusão.

#### **4.3.1.2 Obras**

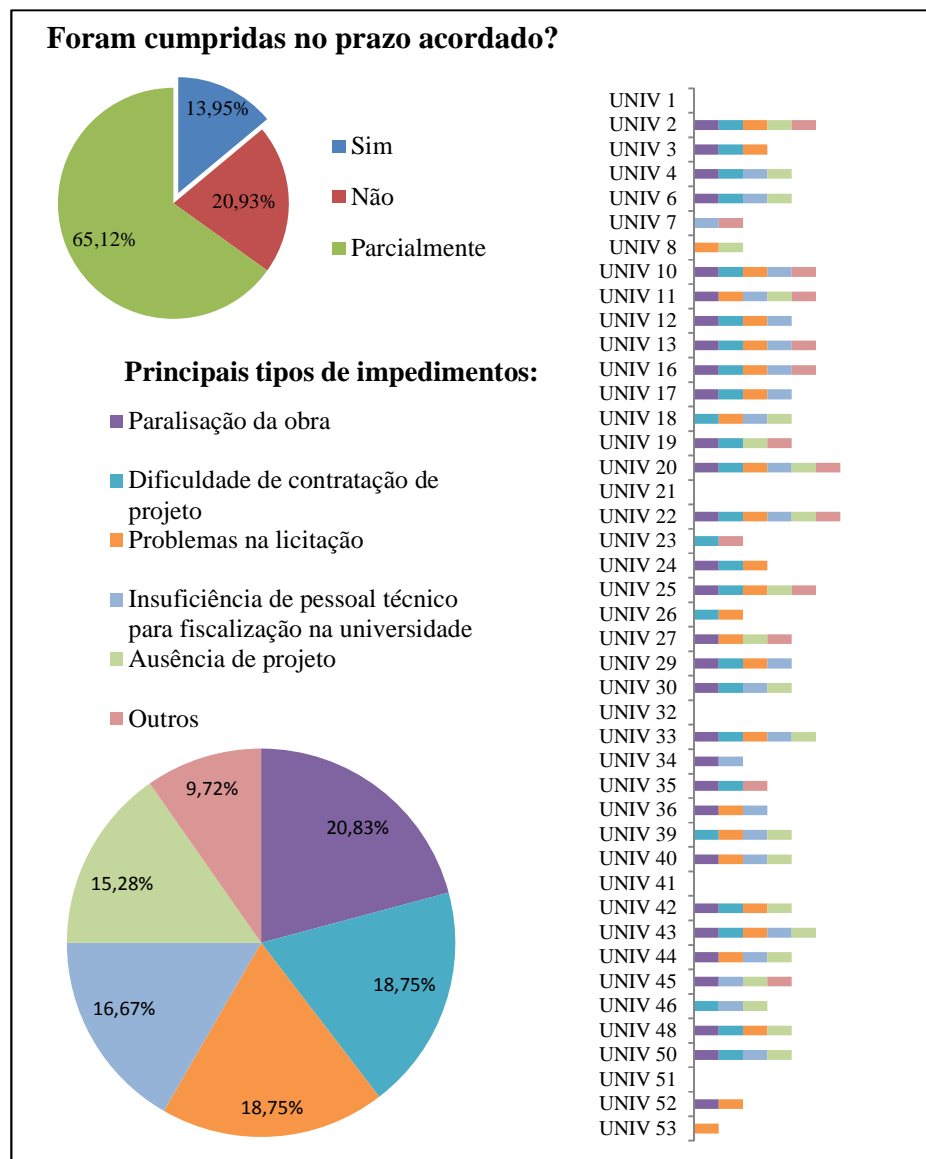
Com intuito de realizar uma melhor caracterização das obras realizadas no âmbito do Programa REUNI, foram estudadas as seguinte sub-variáveis: cumprimentos de prazos acordados no que concerne à infraestrutura, casos de paralisações, qualidade de execução das obras, questionamentos dos órgãos de controle, possíveis impactos negativos pela não conclusão de obras, casos recorrentes de aditivos de obras e dificuldades trazidas pelo processo de interiorização.

No que se refere ao cumprimento das metas relativas à infraestrutura propostas no REUNI no prazo inicialmente acordado, 65,12% das universidades declararam cumprimento parcial em suas metas de infraestrutura (Gráfico 26). Os principais tipos de impedimentos apontados foram paralisações de obras (20,83%), dificuldades em contratação de projetos (18,75%) e problemas diversos em licitações (18,75%).

Algumas universidades indicaram, ainda, outros tipos de impedimentos (9,72%). Nestes casos, as indicações mais citadas foram a dificuldade de

contratação de obras para câmpus no interior, bem como a contratação de projetos.

Gráfico 26 Metas Infraestrutura REUNI



Fonte: Dados da Pesquisa, 2014



Estranha-se o fato de que seis universidades declararam ter cumprido suas metas de infraestrutura no prazo acordado, já que nenhuma delas possui percentual de conclusão de obras de 100%. São elas: Univ. 1 com 92% de conclusão de obras, Univ. 2 com 90%, Univ. 32 com 79%, Univ. 37 com 88%, Univ. 41 com 75%, e Univ. 51 com 76%. Porém é importante destacar que as mesmas podem ter considerado suas metas inicialmente previstas no Plano Diretor de Infraestrutura e não as posteriormente revisadas.

O Gráfico 27 trata dos casos de paralisações de obras. Lá, pode-se visualizar que 74,42% das universidades responderam que, durante a implementação do Programa REUNI, houve casos, em suas universidades, de paralisação de obras. No que concerne aos motivos destas paralisações, foi informado que 67,39% dos casos ocorreram por problemas com as empresas contratadas, sendo mais recorrente o descumprimento do prazo contratual (30,48%) e o abandono da execução da obra contratada (29,90%).

Apenas para 4,36% das obras que sofreram paralisação, o motivo se deu em decorrência de embargos. Este percentual foi dividido entre embargos ambientais (44,12%) e judiciais (55,88%).

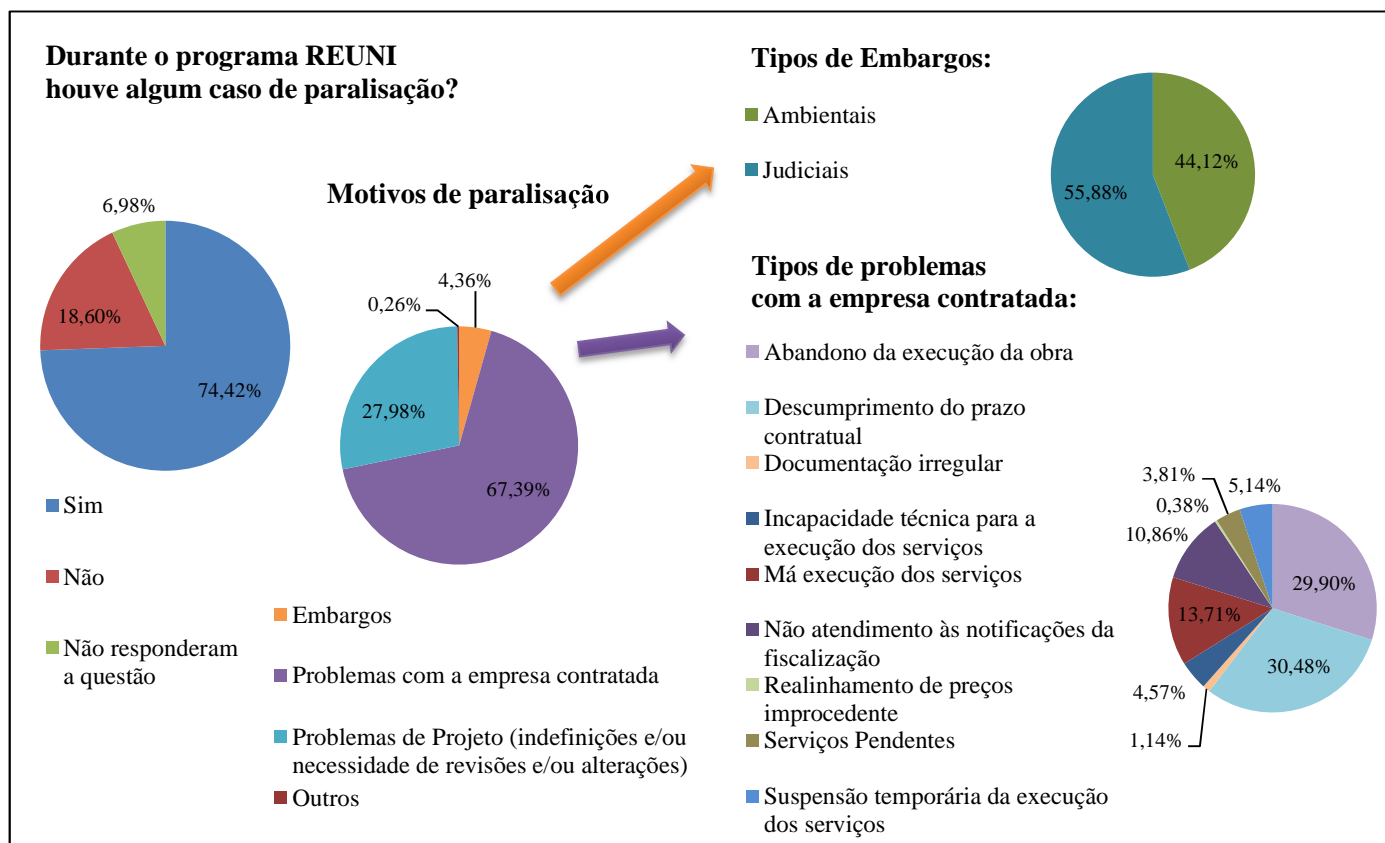
Um ponto que também chama atenção é que para 27,98% das obras paralisadas, esta interrupção em seu andamento aconteceu em função de problemas em projetos, tais como indefinições, correções, revisões ou alterações. Este fato reforça os dados apresentados no Gráfico 22, onde 55,81% das universidades avaliaram não possuir uma equipe técnica com qualificação adequada para avaliação e revisão de projetos contratados.

Esta variável mostra, também, uma convergência entre os dados levantados na pesquisa bibliográfica e documental e a pesquisa realizada. Os dados mostrados no Gráfico 26, quando comparados aos apresentados no Gráfico 9, são bastante próximos. Enquanto o Gráfico 26 mostra que 67,39% dos casos de paralisações de obras ocorreram em função de problemas com a

empresa contratada, o Gráfico 9 apresenta 73,05%. Os dois principais problemas apontados com as empresas contratadas são os mesmos em ambos os gráficos, sendo que no Gráfico 9, o abandono da execução da obra contratada teve o percentual de 31,21% destes casos e o descumprimento do prazo contratual 24,82%. Ressalta-se, ainda, que a diferença de menos de 6% entre os dados dos Gráficos 9 e 26 pode ser atribuída ao momento de coleta dos dados. Os dados do Gráfico 26 refletem as paralisações, durante todo o processo de implementação do Programa REUNI, enquanto os do Gráfico 9 são um retrato do momento de coleta dos dados.

Diante disto, pode-se afirmar que os dados do Módulo de Obras do Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação (SIMEC) parecem refletir a realidade e têm sido utilizados como uma ferramenta de acompanhamento das obras executadas.

Gráfico 27 Casos de obras paralisadas



Fonte: Dados da Pesquisa, 2014

A variável seguinte aponta para a qualidade de execução das obras. O Gráfico 28 traz as opiniões expressadas sobre o tema. Lá, é possível verificar que, para 74,42% das universidades a qualidade de execução correspondeu apenas parcialmente ao esperado; para as Univ. 4 e 11 a totalidade de suas obras teve qualidade abaixo do previsto e para as Univ. 20, 29, 33 e 39 mais da metade de suas obras tiveram qualidade abaixo do previsto. Ressalta-se, porém, que esta percepção ainda poderá ser alterada já que nenhuma destas universidades alcançou ainda percentual maior que 80% de conclusão de suas obras.

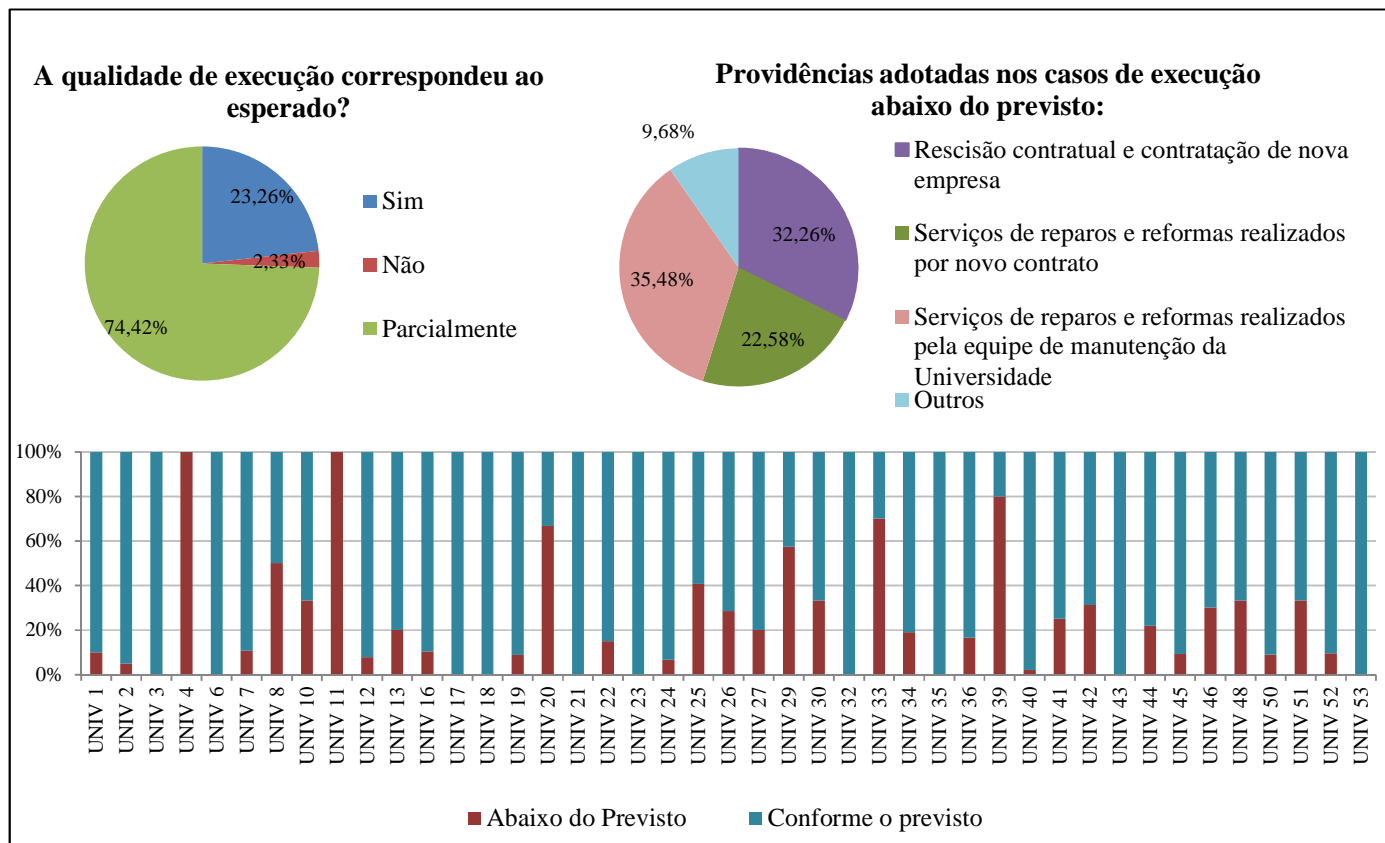
Destaca-se, também, que, destas universidades, a Univ. 4, 11, 20, 29 e 39 declararam que sua equipe técnica não possuía qualificação adequada em elaboração de projetos, em avaliação e revisão de projetos e em fiscalização e acompanhamento de obras. Tal fato indica, portanto a influência direta de uma equipe bem qualificada na qualidade final das obras entregues.

As providências adotadas nos casos de execução abaixo do previsto variaram entre:

- a) a própria equipe de manutenção da Universidade realizou serviços de reparos e reformas (35,48%);
- b) rescisão contratual e contratação de nova empresa (32,26%); e
- c) um novo contrato realizou serviços de reparos e reformas (22,58%).

Ressalta-se aqui que todas as providências listadas acima geram custo adicional a administração pública, além de atrasar a definitiva entrega das obras.

Gráfico 28 Qualidade das Obras



Fonte: Dados da Pesquisa, 2014

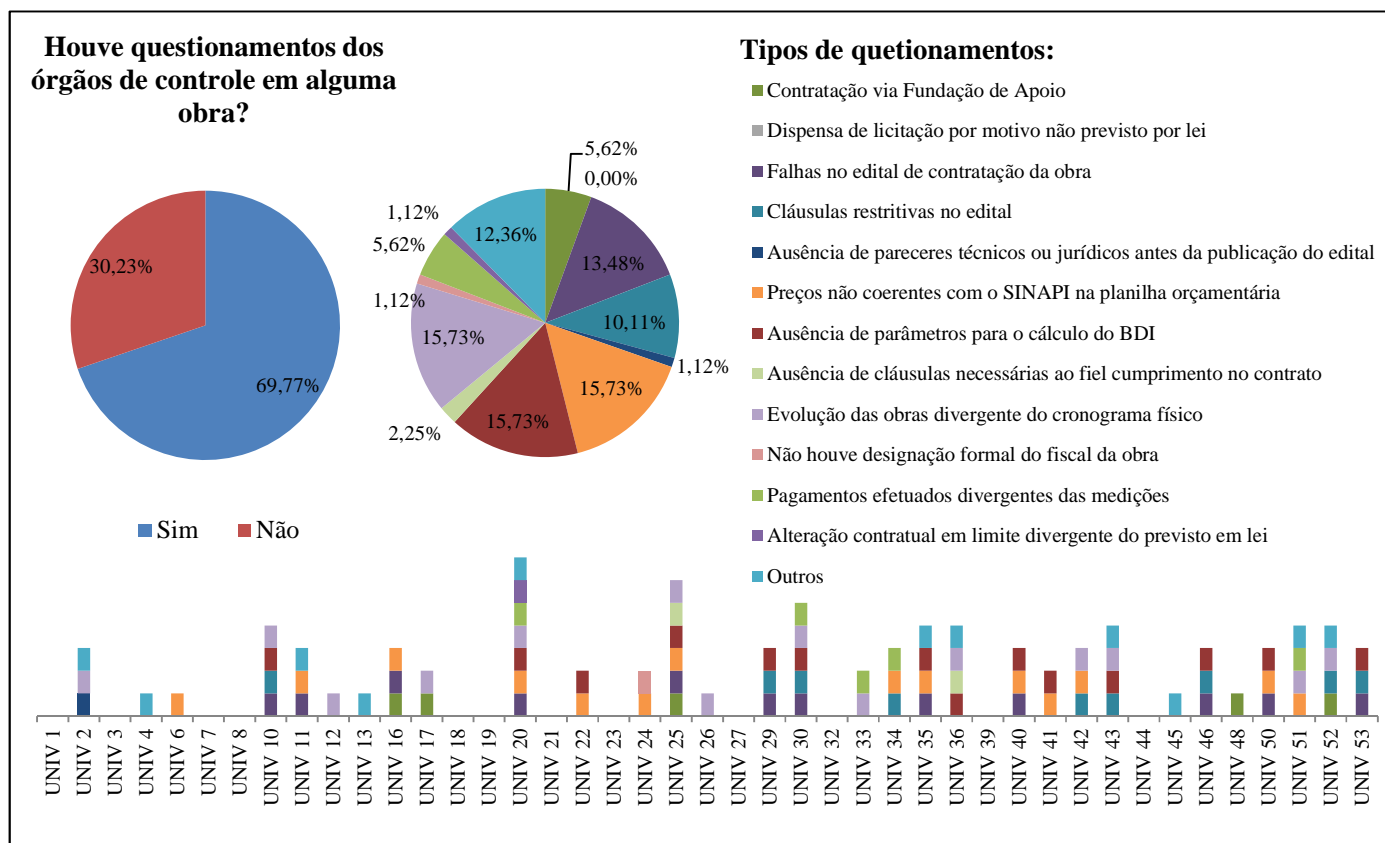
O Gráfico 29 traz os possíveis questionamentos dos órgãos de controle nas obras do Programa REUNI. Foi informado que em 69,77% das obras existiu algum tipo de questionamento, tendo sido os mais apontados:

- a) divergência entre o cronograma físico e a evolução das obras (15,73%);
- b) preços da planilha orçamentária divergentes dos custos SINAPI (15,73%);
- c) ausência de parâmetros para o cálculo do BDI (15,73%);
- d) edital de contratação das obras com possíveis falhas (13,48%);
- e) presença de cláusulas restritivas no edital (10,11%); e
- f) outros (12,36%), em que foram citados principalmente questionamentos em função de projetos incompletos, bem como de divergências entre projetos e planilhas orçamentárias.

Pode-se visualizar, também, que as Univ. 20, 25 e 30 foram aquelas em que os órgãos de controle apresentaram maior número de questionamentos. Não foi verificado, porém, que os órgãos de controle tiveram especial atenção com alguma universidade específica ou por sua região geográfica de localização.

Estes dados, na verdade, vêm comprovar que, como argumenta Altounian (2007), os órgãos de controle têm tido especial atenção aos processos de contratação das obras públicas, ainda mais quando se trata de um Programa com a abrangência e magnitude do REUNI.

Gráfico 29 Órgãos de Controle



Fonte: Dados da Pesquisa, 2014

A variável seguinte traz como tema central os possíveis impactos negativos da não conclusão de alguma obra na implantação de novas vagas e novos cursos. Para 74,42% das universidades tal fato ocorreu (Gráfico 30).

Como medidas paliativas, para buscar minorar tal impacto, foram citadas principalmente:

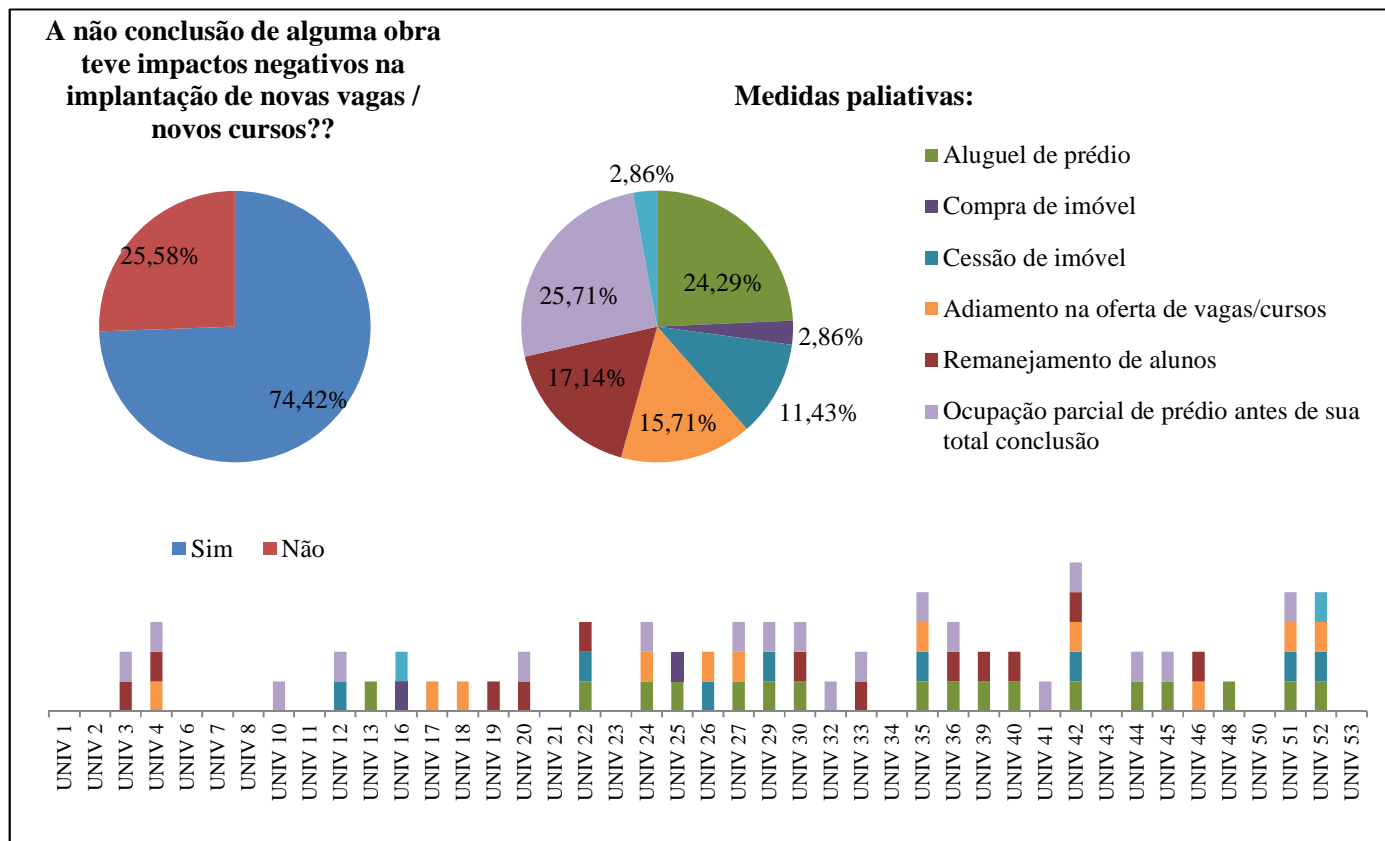
- a) ocupação parcial de prédio antes de sua total conclusão (25,71%);
- b) aluguel de prédios (24,29%);
- c) remanejamento de alunos (17,41%); e
- d) adiamento na oferta de novas vagas ou novos cursos (15,71%).

É importante destacar que, para as 11 universidades que responderam que tiveram que adiar a oferta de vagas ou cursos (Univ. 4, 17, 18, 24, 26, 27, 35, 42, 46, 51 e 52), sete delas ainda não alcançaram suas metas de pactuação da oferta de vagas (Univ. 4, 18, 26, 35, 42, 46 e 52). E ainda sobre isto, das vinte e três universidades que ainda não haviam alcançado sua meta de pactuação de vagas no Censo 2013, apenas três delas responderam que não houve impactos negativos na implantação de novas vagas em virtude da não conclusão de alguma obra.

Os dados aqui expostos mostram que o alcance das metas definidas neste Programa está estritamente relacionado com a ampliação da infraestrutura, reforçando, assim, a importância das obras nos resultados desta política pública.



Gráfico 30 Impactos negativos na implantação de novas vagas / novos cursos



Fonte: Dados da Pesquisa, 2014

O Gráfico 31 apresenta os motivos mais recorrentes de aditivos de valor nas obras. Lá, são apresentados os dados consolidados bem como esta informação por universidade.

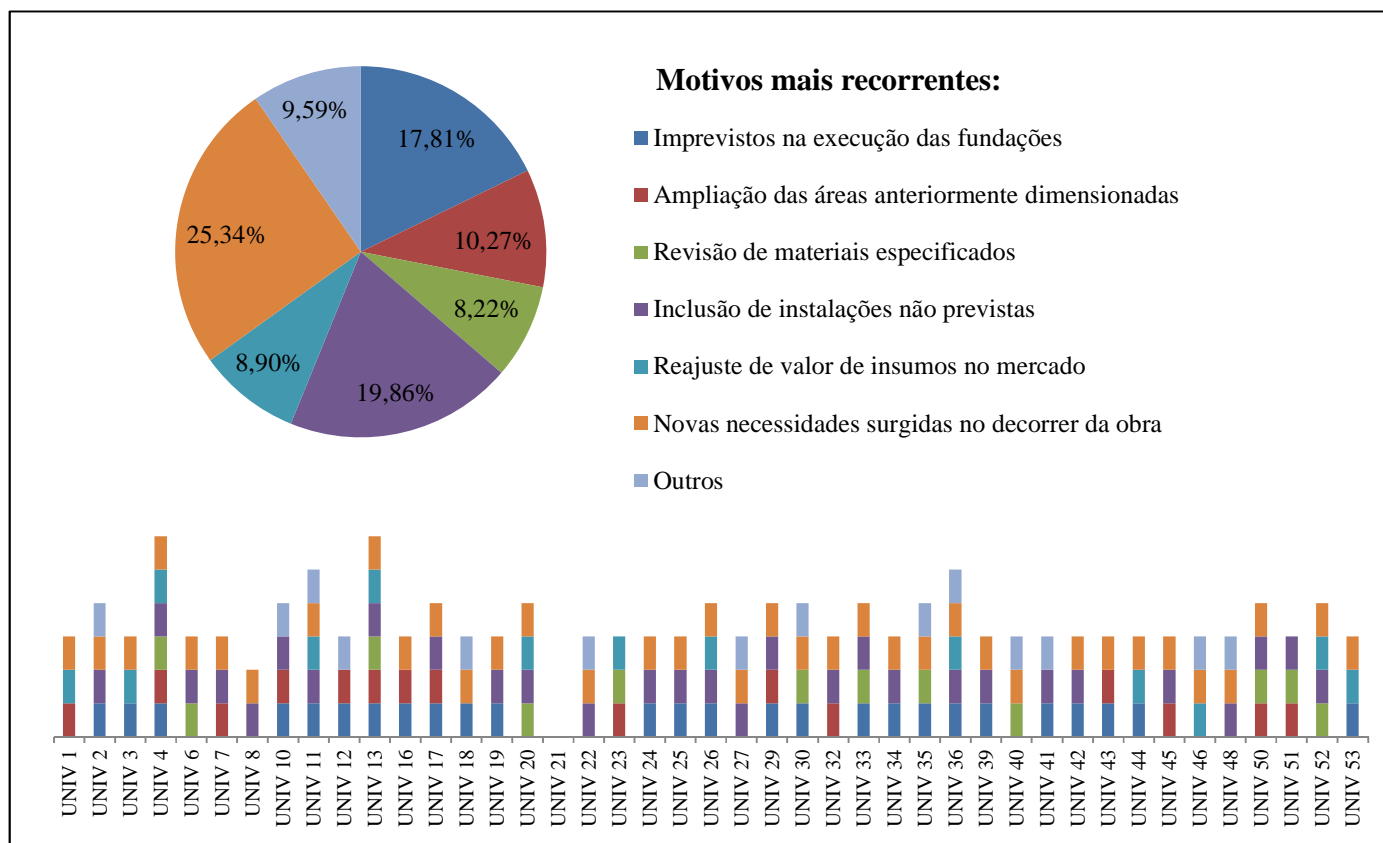
As universidades apresentaram como motivos mais frequentes de aditivos de valor nas obras:

- a) novas necessidades surgidas no decorrer da obra (25,34%);
- b) inclusões de instalações não previstas (19,86%); e
- c) imprevistos na execução das fundações (17,81%).

Os itens apontados acima demonstram que houve falta de um planejamento mais detalhado dos projetos, incluindo-se aqui ensaios preliminares (solo).

Ressalta-se, também, que no campo “outros” foram principalmente citadas divergências entre as planilhas orçamentárias e os projetos, sejam de diferença de quantitativos ou até mesmo de inexistência de algum item previsto em projeto, mas não listado na planilha.

Gráfico 31 Aditivos de Valor nas obras



Fonte: Dados da Pesquisa, 2014

O gráfico seguinte, Gráfico 32, trata do impacto do processo de interiorização para as obras.

O questionamento foi elaborado de forma a esclarecer possíveis dificuldades trazidas pelo processo de interiorização no que se trata a contratação e fiscalização das obras previstas. 55,81% das universidades declararam ter tido dificuldades. É possível verificar abaixo algumas opiniões sobre este assunto:

Algumas cidades menores dispõem de menor quantidade de empreiteiras de engenharia devidamente qualificadas e com capital de giro suficiente para absorver o porte das licitações desta universidade. O baixo quantitativo de servidores técnicos em engenharia e arquitetura impede a presença frequente nos câmpus distantes da sede em função da necessidade de fiscalização de contratos nos câmpus da cidade sede. (Reitor da Univ. 22)

Nossa interiorização ocorreu em municípios com baixa atividade econômica, daí as empresas de engenharia tiveram problemas imensos para comprar insumos e mão de obra qualificada, além de custos adicionais com frete. (Reitor da Univ. 36)

No início não havia condições para viajar para as cidades longínquas, como falta de carros seguros e adequados, diárias insuficientes, número precário de fiscais para atender ao grande volume de obras. Dificuldade de conseguir máquinas e equipamentos, além dos materiais de construção na região. (Reitor da Univ. 29)

Dificuldades no deslocamento dos servidores para acompanhar e fiscalizar as obras nos câmpus remotos, como: indisponibilidade de veículos e de recursos para pagamento de diárias. (Reitor da Univ. 41)

A maior dificuldade foi a distância da capital que gerou preços diferenciados das obras com consequentes aditivos de preços e também adequações de projetos em função das variações meteorológicas específicas de cada região do estado; outra dificuldade é na fiscalização pois nenhum câmpus tinha engenheiro lotado no município e daí a

necessidade de deslocamentos longos para poder fiscalizar, o que provocou o recebimento de prédios com algumas patologias que depois tiveram que serem sanadas. (Reitor da Univ. 46)

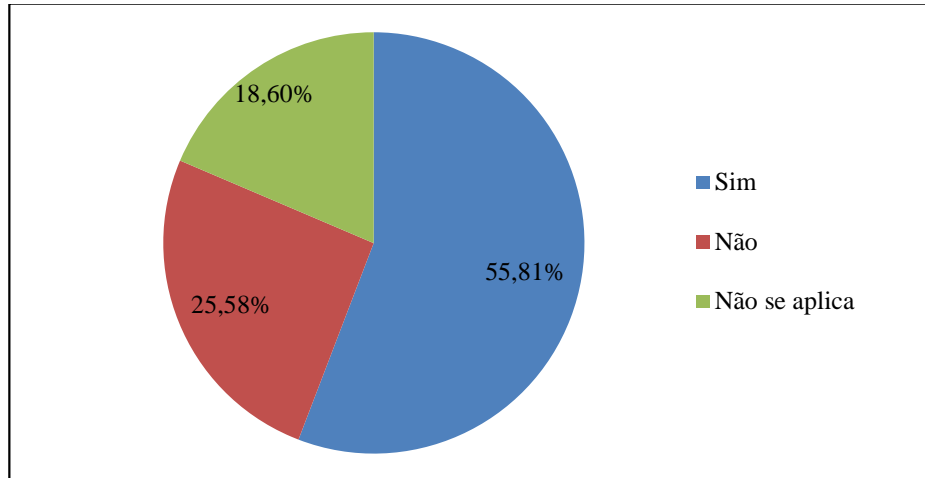
Falta de interesse de empresas qualificadas com interesse em concorrer; Divergência de preços em relação ao SINAPI (questão frete); Falta de mão de obra especializada em engenharia. (Reitor da Univ. 25)

Dificuldade das empresas se habilitarem a participar da execução de obras no interior, distante da capital e com preços praticados pelo SINAPI. Além disso, a dificuldade de fiscalização efetiva tem provocado, às vezes, em não conformidade com os projetos e com execução com baixa qualidade. (Reitor da Univ. 20)

Na região onde estamos houve grande dificuldade de atração de novas empresas para fiscalizar as obras no início do REUNI. Hoje as dificuldades foram sanadas, fator que colaborou com a melhoria da qualidade das obras. (Reitor da Univ. 10)

Como pode ser verificado acima, para a maioria das instituições, o processo de interiorização trouxe algumas dificuldades em relação à contratação e fiscalização das obras já que muitos municípios possuíam baixa atividade econômica, estando localizados, por vezes, distantes das sedes.

Gráfico 32 Dificuldades trazidas pelo Processo de Interiorização quanto à contratação das obras



Fonte: Dados da Pesquisa, 2014

A implementação de uma política pública é caracterizada, por Baptista e Rezende (2011), como a fase administrativa da política, ou seja, como o momento de colocar determinadas soluções em prática. Envolve uma série de sistemas ou atividades da administração pública: o sistema gerencial e decisório, os sistemas de informação, os agentes implementadores da política, os sistemas logísticos e operacionais (recursos materiais, financeiros), dentre outros.

Estudando-se como se deu a implementação do programa REUNI, em especial na implantação das obras, foram obtidos, por meio de entrevistas realizadas com os reitores das instituições, alguns dados que apontam para conclusões abaixo.

Fica evidente que as metas de infraestrutura previstas, para a maioria das universidades, foram parcialmente cumpridas durante o prazo acordado. O principal motivo apontado foi paralisação em obras decorrente de problemas com as empresas contratadas.

Para 74,42 % das obras realizadas, a sua qualidade correspondeu apenas parcialmente à qualidade esperada. Este fato indica a relação da influência de equipes qualificadas tanto na elaboração de projetos, como no acompanhamento e fiscalização das obras, na qualidade final das obras entregues. Alerta-se, ainda, que as providências elencadas para solução deste fato (reparos e reformas em novo contrato ou por equipe de manutenção da universidade) geram custo adicional à administração pública, além de atrasar a definitiva entrega das obras.

Em 69,77% das obras houve algum tipo de questionamento dos órgãos de controle, porém foi verificado que os órgãos de controle não tiveram especial atenção com alguma universidade específica ou por sua região geográfica de localização. Este percentual se deu em virtude da especial atenção aos processos de contratação das obras públicas e da abrangência e magnitude do Programa REUNI.

Para 74,42% das universidades, a não conclusão de alguma obra trouxe impactos negativos na implantação de novas vagas ou novos cursos, tendo sido apontadas como principais medidas paliativas a ocupação parcial do prédio antes do seu término e o aluguel provisório de outro prédio.

Ainda sobre isto, destaca-se que 63,64% das universidades, que tiveram que adiar a oferta de vagas ou cursos pela não conclusão de alguma obra, ainda não alcançaram suas metas de pactuação da oferta de vagas. E que das vinte e três universidades que ainda não haviam alcançado sua meta de pactuação de vagas no Censo 2013, apenas três declararam não ter sofrido impactos negativos na implantação de novas vagas em decorrência da não conclusão de alguma obra. Sendo assim, o alcance das metas definidas está, pelo menos no caso estudado, estritamente relacionado com a ampliação da infraestrutura.

Já, em relação aos principais motivos de aditivos de valor no contrato, destacam-se: novas necessidades surgidas no decorrer da obra, inclusões de instalações não previstas, e imprevistos na execução das fundações. Estes itens

demonstram ter havido falhas no detalhamento dos projetos, destacando-se aqui ensaios preliminares (solo).

O processo de interiorização, também, foi visto por mais da metade das universidades como um complicador para a execução das obras, já que como esta expansão ocorreu, principalmente, em municípios com atividade econômica reduzida, havia uma baixa disponibilidade de construtoras qualificadas no local. O acompanhamento e a fiscalização, também, ficaram prejudicados tendo em vista que muitos municípios se localizavam distantes da sede.

É importante ressaltar, ainda, que os dados extraídos do Módulo de Obras do Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação (SIMEC) parecem refletir a realidade já que os dados da pesquisa bibliográfica e documental apresentam resultados bastante próximos aos das entrevistas realizadas. Por isso, acredita-se que esta ferramenta tem sido utilizada como um instrumento de acompanhamento das obras executadas.

Por todos os motivos acima expostos, nota-se que a implantação das obras do Programa REUNI não se deu de forma equilibrada e impassível. As equipes técnicas da área de engenharia e arquitetura não estavam preparadas à época, o sistema gerencial e decisório parece ficado restrito a poucos técnicos, muitas obras tiveram suas idas e vindas tendo que ser aditivadas ou mesmo novamente licitadas. Estes fatos trouxeram impactos negativos ao alcance das metas propostas, reforçando, assim, a importância das obras nos resultados de uma política pública. Apesar disto, verifica-se um esforço para adequação da política no que se refere às obras: técnicos foram contratados; foi desenvolvido o Módulo de Obras do Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação com vistas monitorar as obras e subsidiar tomadas de decisão; os recursos financeiros foram complementados; e o prazo para cumprimento das metas foi ampliado.



### 4.3.3 REUNI –Avaliação das obras

Avaliar uma política pública, como dito anteriormente, trata de indagar seus impactos e efeitos colaterais, sendo, portanto um instrumento voltado para a melhoria da eficiência do gasto público e da qualidade da gestão. Baptista e Rezende (2011) citam como pontos importantes, para a avaliação de uma política pública, o estudo do alcance das metas propostas, bem como das mudanças positivas ou negativas decorrentes.

Tendo como objetivo verificar como os gestores das universidades federais que aderiram ao REUNI avaliam este programa, bem como o processo de gestão das obras, e seus possíveis efeitos colaterais, foram estudadas as seguintes variáveis:

- a) a relevância de desenvolvimento de um Plano Diretor (para a universidade e seus câmpus);
- b) o uso do custo SINAPI como referência de custos para as obras;
- c) os impactos sofridos em decorrência da restrição do uso das Fundações de Apoio como executoras de projetos e obras;
- d) os complementos no aporte dos recursos pactuados;
- e) a gestão de obras antes e depois do REUNI, apontando possíveis mudanças positivas e negativas;
- f) as contribuições do SIMEC/Módulo de Obras no processo de gestão de obras das universidades;
- g) a adequação das obras previstas no Plano Diretor de Infraestrutura Física e o atendimento das vagas e cursos criados durante o REUNI;
- h) a relevância da gestão de obras nas políticas públicas de ensino superior na visão dos reitores.

Com relação à relevância de desenvolvimento de um Plano Diretor para a universidade, as opiniões convergiram no mesmo sentido. Todas as instituições declararam considerar o desenvolvimento de um Plano Diretor de extrema importância, pois ele permite o planejamento de investimentos, a ocupação ordenada dos espaços e a ampliação tempestiva da infraestrutura urbana do campus/universidade. A seguir são apresentados alguns relatos:

Possibilidade de planejamento em longo prazo, bem como maior eficiência tanto na previsão quanto na aplicação de recursos. Por fim a visão de futuro da Instituição. (Reitor da Univ. 27)

Pode-se destacar como motivos: a organização, o planejamento para expansão ordenada da Universidade e melhor aproveitamento. (Reitor da Univ. 44)

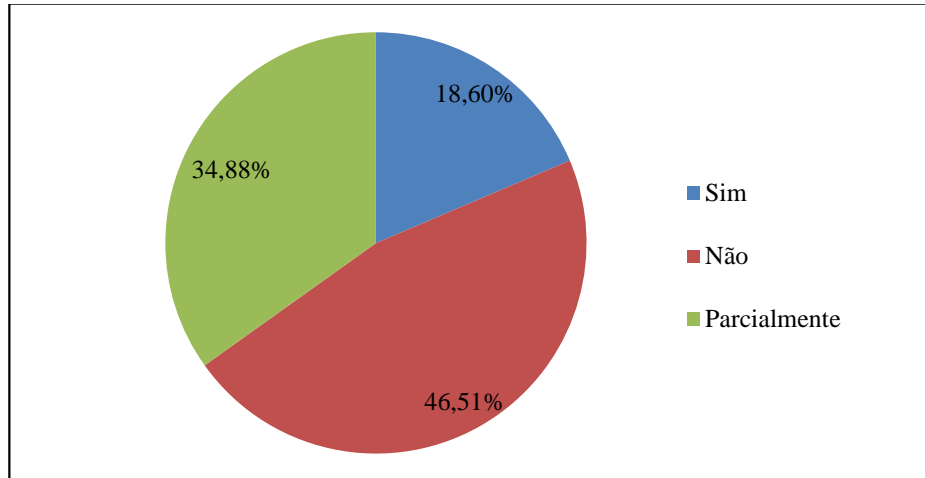
A importância deve-se a todos os benefícios advindos da realização de um planejamento prévio. (Reitor da Univ. 17)

Um Plano Diretor norteia as tomadas de decisão em uma Instituição e deve estar alinhado com seus objetivos, daí sua relevância para cada Instituição. (Reitor da Univ. 20)

O Plano Diretor é importante, pois, de fato, organiza internamente os objetivos e metas, propicia a pactuação e a conversão desses objetivos, metas e ações em objetivos institucionais, definindo prioridades e fazendo com que o efeito seja sinérgico, onde toda a comunidade universitária é envolvida. (Reitor da Univ. 23).

Apesar da relevância acima expressada no desenvolvimento de um plano diretor, o Gráfico 33 mostra que apenas 18,60% das universidades possuem um plano diretor para todos os seus campus; e 34,88% destas declararam possuí-los apenas parcialmente, ou seja, apenas para uma parte de seus câmpus.

Gráfico 33 Existência de Plano Diretor para todos os câmpus das Universidades Federais



Fonte: Dados da Pesquisa, 2014

No que diz respeito ao uso do custo SINAPI, como referência de custos para as obras, as opiniões obtidas foram muito próximas umas das outras. Parece haver consenso que o uso do SINAPI referencia os orçamentos elaborados, racionalizando-os e padronizando-os. Porém, como ele foi elaborado para subsidiar programas de habitação popular, financiados pela Caixa Econômica Federal, nele não estão previstos grande parte dos insumos para as construções complexas como o de laboratórios e outros espaços das IFES. Muitas vezes, os valores de mão de obra e de parte dos materiais não correspondem ao valor praticado na região, o que implica obras com valores estimados globais abaixo do mercado, redundando em dificuldades financeiras para as empreiteiras finalizarem as obras. Foi enfatizado que este fato se torna ainda mais grave quando se trata de obras executadas no interior do país já que os custos SINAPI trazem como referência os valores praticados apenas nas capitais do país.

Este fato vem corroborar a necessidade de recursos adicionais aos inicialmente pactuados, tendo em vista que o custo SINAPI não refletia a

situação real de valores praticados no mercado e nem previa todos os custos necessários à realização das obras.

Por fim, outro ponto destacado, foi que, à época do lançamento do Programa REUNI, a base de dados desse sistema (SINAPI) era muito incompleta. Atualmente, pode-se constatar nela uma melhoria.

O Gráfico 34 traz a opinião das instituições com relação ao uso das fundações de apoio como executoras de projetos e obras. Para 62,79% das instituições, a restrição imposta pelo Decreto nº. 7.423/2010 não impactou a implantação das obras do REUNI. Estas instituições declararam que a utilização de suas fundações de apoio para execução das obras era parcial ou mesmo inexistente.

Para aquelas que responderam que a restrição da utilização das fundações de apoio como executoras de projetos e obras teve impactos na implantação das obras do Programa REUNI (37,21%), o principal motivo se referia a um corpo técnico da universidade subdimensionado capaz de elaborar projetos, realizar as licitações, fiscalizar e gerenciar as obras.

Seguem a seguir, alguns relatos sobre o assunto:

Além de não ser usual a Universidade utilizar as fundações de apoio, a participação das mesmas descentraliza as ações e dificulta o processo de gestão, trazendo, às vezes, prejuízos na qualidade do produto final. (Reitor da Univ. 34)

A Univ. 35 já dispunha de uma gerência de projetos e obras, composta por uma equipe multiprofissional qualificada e capacitada, onde eram concebidos os projetos e obras fiscalizadas. (Reitor da Univ. 35)

A Univ. 41 conseguiu se estruturar, por meio da contratação de empresas de engenharia para a elaboração de projetos e, assim, conseguiu realizar as licitações a tempo. (Reitor da Univ. 41)

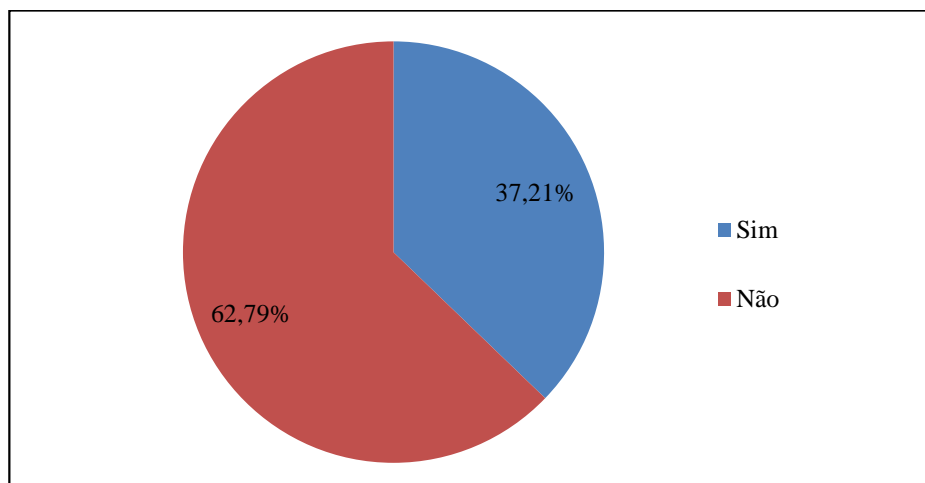
Este recurso de utilizar as Fundações possibilitava uma condição mais ampliada de planejamento para os projetos e uma maior celeridade para a execução das obras. (Reitor da Univ. 29)

No caso da Univ. 43 que possui um corpo técnico ainda subdimensionado, a restrição no uso das fundações impactou negativamente, principalmente pela dificuldade de se contratar Engenheiros e Arquitetos para a elaboração dos projetos. (Reitor da Univ. 43)

Consideramos que as Fundações de Apoio, se bem utilizadas, são organizações facilitadoras na contratação de projetos de arquitetura e engenharia. (Reitor da Univ. 23).

As considerações acima mostram que talvez o impacto sofrido tenha sido menos intenso do que o explicado anteriormente - na pesquisa documental e bibliográfica. Muitas instituições parecem ter se adaptado à nova realidade rapidamente, realizando, assim, a contratação e implantação de suas obras diretamente, sem contar com suas Fundações de Apoio.

Gráfico 34 Impactos sofridos na implementação das obras do REUNI com a restrição do uso das Fundações de Apoio como executoras de projetos e obras



Fonte: Dados da Pesquisa, 2014

No que diz respeito ao aporte de recursos do REUNI, 68,29% das instituições declararam não julgar os recursos financeiros disponibilizados suficientes. Para elas, o aporte de recursos complementares, embora significativos, não foi suficiente para cumprir com todas as despesas de contratação. Declararam, também, que muitas obras tiveram reajustes contratuais, ou mesmo contratos rescindidos, exigindo, assim, realização de novos processos licitatórios e que a exiguidade de tempo para o planejamento das obras acarretou aditivos contratuais que oneraram as previsões iniciais de gastos. A seguir são apresentados alguns comentários sobre o tema:

Reconhece-se que houve aporte considerável de recursos para dar andamento às demandas do REUNI, contudo, os recursos ainda foram insuficientes para atendimento de toda a demanda por novos prédios, infraestrutura urbanística dos câmpus e também para aquisição de equipamentos. (Reitor da Univ. 7)

O aporte de recursos complementares, embora significativos, não foi suficiente para cumprir com todas as despesas de contratação. Muitas obras tiveram que ser reajustadas em função de prazos de entrega superiores a doze meses. Ocorreram também situações em que os contratos foram rescindidos, exigindo a realização de novos processos licitatórios. (Reitor da Univ. 22)

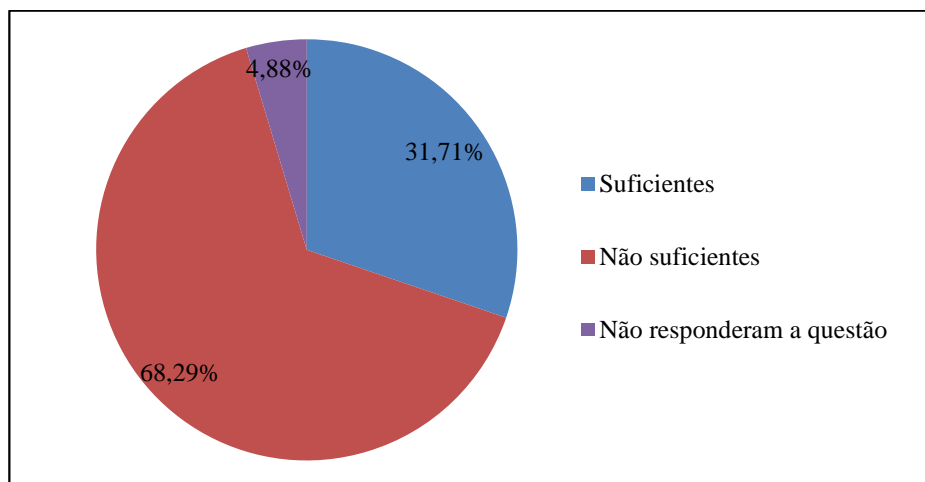
Em virtude de situações criadas com atrasos de obras e, no caso específico da construção do complexo de salas de professores que foi interrompido, por processos judiciais por mais de dois anos e meio, a decisão para novo processo licitatório vai demandar um aporte de recursos muito acima do planejamento feito no ano de 2008. (Reitor da Univ. 26)

A Univ. 42 obteve os recursos financeiros mínimos para a finalização das obras. Porém, a demanda por infraestrutura (rede elétrica, água, esgoto, fibra ótica, pavimentação, urbanização etc.) foi muito grande e não pode ser atendida para todos os edifícios e seus Câmpus. Aliado a isso, uma grande parte dos edifícios que não sofreram intervenções pelo Programa Reuni carecem de investimentos de grande

valor para o pleno funcionamento das atividades acadêmicas e administrativas. (Reitor da Univ. 42)

Sendo assim, apesar da pesquisa bibliográfica e documental revelar que o montante inicial de recursos disponibilizados (2,43 bilhões de reais) terem sido complementados em 62,55% (1,52 bilhões de reais), a maior parte das instituições julga que tal complemento não foi suficiente para cumprir com todas as despesas de contratação. Tal fato revela como o planejamento de recursos inicial estava muito aquém do montante total necessário para comportar a ampliação proposta no REUNI.

Gráfico 35 Avaliação sobre os complementos no aporte dos recursos pactuados do REUNI



Fonte: Dados da Pesquisa, 2014

O processo de gestão antes e depois do REUNI foi descrito de forma muito similar por todas as instituições que responderam a questão. Foi relatado que, antes do REUNI, em função do baixo número de obras e equipe reduzida (e por vezes desestimulada), os processos de planejamento e implementação de obras praticamente não existiam, eram mais simples, limitando-se a pequenas

adaptações. Com o REUNI houve o aprimoramento dos processos, maior capacitação e consequente profissionalização da gestão das obras, dos controles dos contratos, dos processos, das exigências técnicas (tanto de ensaios prévios e de controle no decorrer da obra, como também no aprimoramento de orçamentos mais precisos) e dos processos de fiscalização das obras. Para a maioria das instituições, hoje a elaboração dos projetos executivos é precedida de reuniões entre a equipe elaboradora e servidores dos setores demandantes para dimensionar as reais necessidades.

Seguem alguns relatos a respeito do processo de gestão de obras antes e depois do REUNI:

Com o REUNI passamos a contar com equipe de engenheiros/arquitetos do quadro pessoal permanente, o que contribui de forma efetiva para a melhoria dos processos de gestão de obras na universidade, principalmente no que se refere ao planejamento, fiscalização e acompanhamento. A Univ. 1 possui uma comissão de obras, composta por servidores de diferentes áreas da administração, direta ou indiretamente envolvidos com as obras, o que permite um maior controle da gestão das mesmas. (Reitor da Univ. 1)

Antes do REUNI pouco se investia na infraestrutura das universidades. As raras obras neste período eram licitadas e executadas sem a presença de um fiscal da instituição. Após o REUNI houve a necessidade de formação de equipe técnica, seu constante treinamento, principalmente na gerência de contrato e fiscalização, resultando em melhoria e transparência nos processos públicos. Na Univ. 2 foi criada a pró-reitoria de Infraestrutura que cuida do planejamento de obras, execução das mesmas e manutenção do câmpus. (Reitor da Univ.2)

Antes do REUNI o processo era mais intuitivo e apresentava algumas defasagens, resultado do baixo número de obras e equipe muito reduzida. Com o REUNI houve o aprimoramento dos processos, maior capacitação e consequente uma maior profissionalização da gestão das obras, dos controles dos contratos, dos processos, das exigências técnicas tais como ensaios de compactação de



solo, controle de recebimentos de aterros, controle tecnológico de concreto, exigência na utilização de concretos usinados e bombeados, gerando maior eficiência e qualidade. Nos orçamentos o desenvolvimento maior na habilidade de composição de preços, aprimoramento do BDI, inclusão de administração local, gestão de resíduos, segurança do trabalho, etc. Nos projetos houve aprimoramento em desenvolvê-los com a maior quantidade de complementares possível, mesmo com prazos reduzidos, levando a orçamentos também mais precisos. Ainda que a equipe seja pequena e insuficiente, e possam ocorrer lacunas em relação aos prazos estreitos, observa-se que estas vêm gradualmente diminuindo. Houve também implantação de software de orçamentação e elaboração de projetos complementares com atuação em rede, padronização de composições a serem utilizadas nas licitações, aprimoramento dos projetos básicos, dos memoriais descritivos com padronização quando aplicável a casos semelhantes. Da mesma forma, houve algumas padronizações de projetos, permitindo maior eficiência e aprimoramentos a cada obra executada. Houve a criação de processos específicos de fiscalização gerenciados pela unidade e que somente é apensado ao processo de licitação após conclusão da obra, e onde constam cópias de notas, medições, tratativas, notificações técnicas etc. Iniciou-se fiscalização em comissões para obras mais complexas. Foram criados Diários de Obras próprios a serem fornecidos às empresas em atendimento a lei 8.666/93. Também foram criadas ferramentas para controle maior dos prazos de entrega das obras e prazos de vigência, com diminuição significativa na perda destes prazos e na atuação do fiscal em com ações de correção ou penalização, através da abertura de processos de inelegação conforme legislação, levando em várias situações a rescisão unilateral do contrato. Com isto ficaram mais consistentes os processos de eventuais reajustes de contratos. A Diretoria de Obras atua também com maior propriedade, em vista de sua constante capacitação, no apoio às ações judiciais envolvendo obras e nos próprios processos licitatórios. (Reitor da Univ. 22)

A equipe de profissionais era essencialmente destinada à manutenção predial, quando ocorriam eventuais obras alguns dos profissionais eram designados para viabilizar a execução das mesmas. Com o REUNI, devido ao volume de ações a serem implementadas foi necessária a reformulação

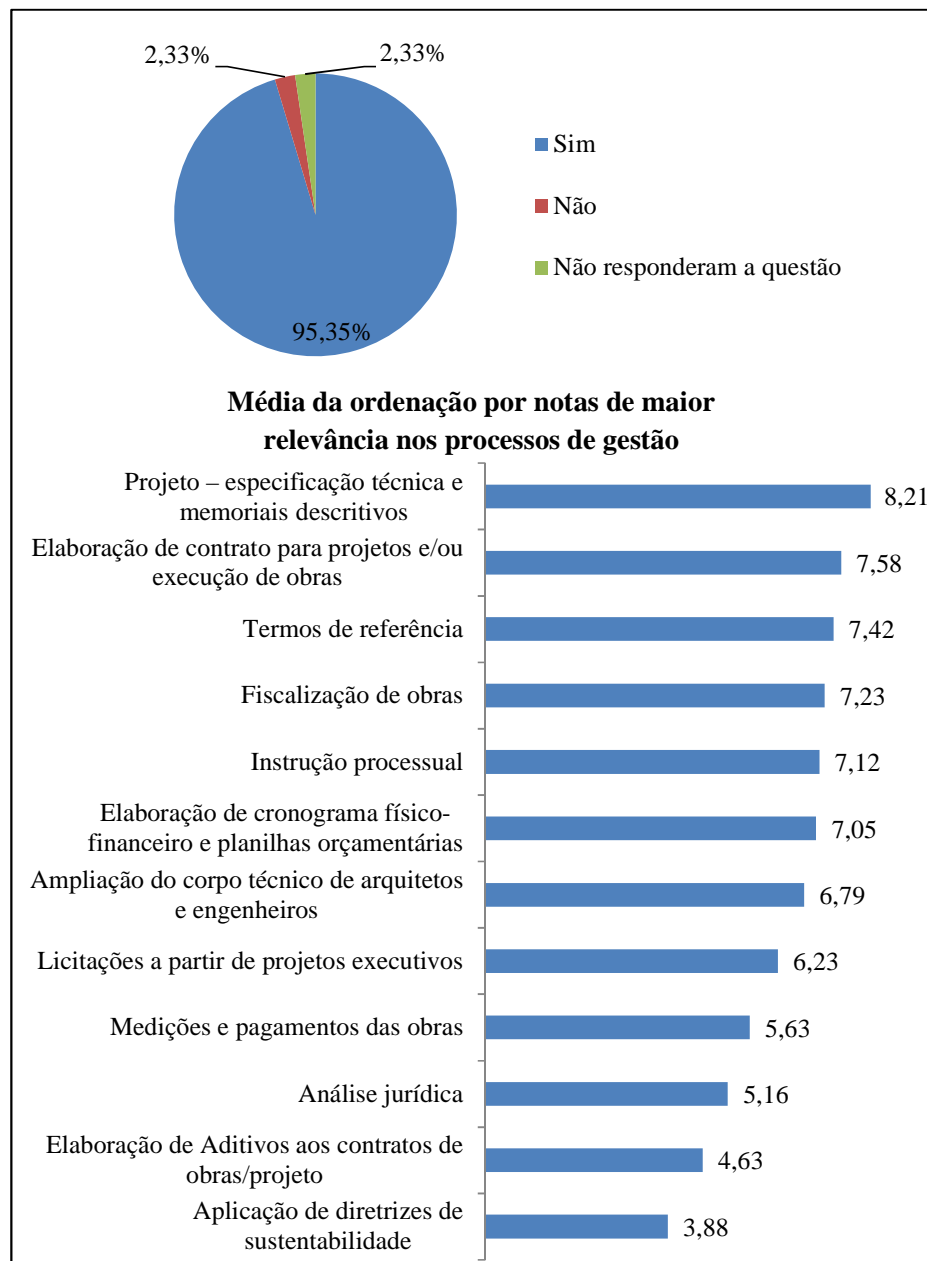
da equipe, mudança nos procedimentos e estratégias, bem como a contratação de novos profissionais terceirizados para assumir tarefas que até então não eram realizadas pela Instituição. (Reitor da Univ. 27)

As mudanças mais significativas se deram no sentido de melhor definição do projeto (especificações e detalhamentos) e elaboração das planilhas, bem como na instrução processual. Além disso, desenvolveu e melhorou os trabalhos de elaboração de editais e da análise jurídica. (Reitor da Univ. 34)

Antes do REUNI quase não havia obras. Foram muitos anos de falta de investimentos que desestimularam e afastaram os técnicos da engenharia. No REUNI houve uma explosão de obras, que contou com esta equipe insuficiente, do ponto de vista quantitativo e de capacitação. Ao longo do tempo, a Universidade vem buscando superar estes obstáculos, mas a contratação de novos engenheiros e arquitetos ainda se faz necessário. (Reitor da Univ. 36)

O Gráfico 36, a seguir, mostra a avaliação das instituições com relação ao aprendizado na gestão de obras durante o processo de implementação do REUNI. É verificado que, para a grande maioria, 95,35%, o impacto foi reconhecido como positivo. Foram citados como maiores ganhos nos processos de gestão: o detalhamento da especificação técnica e memoriais descritivos dos projetos (8,21%), a elaboração de contratos para contratação de projetos ou execução de obras (7,58%) e a elaboração de termos de referência (7,42%).

Gráfico 36 Aprendizado na gestão de obras durante o processo de implementação do REUNI



Sequencialmente, foram estudadas as contribuições do Módulo de Obras do Sistema de Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação (SIMEC) no processo de gestão de obras. A avaliação obtida foi, novamente, quase que homogênea entre as instituições; apenas quatro universidades relataram não perceber possíveis contribuições já que possuem sistema similar em suas instituições. Seguem abaixo alguns relatos sobre sua importância:

Criação de base de dados atualizada possibilitando acompanhamento e análise de obras (Reitor da Univ. 8);  
O SIMEC contribui principalmente para integrar todas as etapas da obra, desde o planejamento até a conclusão da mesma. É também uma importante ferramenta de acompanhamento da aplicação dos recursos por parte do MEC. (Reitor da Univ. 43)

O Módulo de Obras do SIMEC possibilita que a Administração possa fazer o acompanhamento da execução física e financeira das obras, viabilizando a adoção tempestiva de medidas gerenciais que busquem a correção de problemas e garantam a execução das obras nos prazos. (Reitor da Univ. 41)

É um importante mecanismo de controle para os gestores, propiciando o acompanhamento à distância da evolução da obra em todos os seus aspectos. (Reitor da Univ. 35)

O módulo de obras contribui para o eventual acompanhamento dos gestores, bem como o registro do histórico das ações. (Reitor da Univ. 24)

Favorece ao gerenciamento de informações do contrato e de sua execução pelos fiscais e gestores. (Reitor da Univ. 20)

O Módulo de Obras do SIMEC é um instrumento importante para a gestão de obras nas universidades no sentido de contribuir para a melhoria de cada etapa do processo licitatório, de contratação, de anotação de acompanhamento e vistoria das obras, com realce para os arquivos fotográficos de tais vistorias que permitem um

melhor gerenciamento pela administração central desta universidade. (Reitor da Univ. 26)

Melhoria do sistema de controle e acompanhamento de obras, emissão de relatórios, compartilhamento de dados, elaboração de um banco de dados, e melhoria na gestão e fiscalização de obras. (Reitor da Univ. 30)

Excelente. Facilitou sobremaneira o acompanhamento sistemático do andamento das diversas fases das obras (desde o projeto, licitação, construção e fiscalização), principalmente no caso desta universidade que não possuía procedimentos/instrumentos similares para tal. (Reitor da Univ. 11)

Mais uma vez, é possível verificar aqui como o desenvolvimento do Módulo de Obras do Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação (SIMEC) ajudou em todo o processo de implantação das obras do Programa REUNI.

O Gráfico seguinte, Gráfico 37, mostra que, para 88,37% das instituições as obras previstas no Plano Diretor de Infraestrutura Física, não foram suficientes para atendimento das vagas e cursos criados durante o REUNI. Este resultado mostra claramente que não foram previstas todas as obras necessárias para a expansão pretendida no Plano Diretor de Infraestrutura Física. Houve, assim, um déficit de planejamento para execução da expansão pretendida. Este ponto reforça pontos já tratados na pesquisa documental tanto no item REUNI Investimentos como no item REUNI Obras.

Como pendências apontadas foram citadas principalmente:

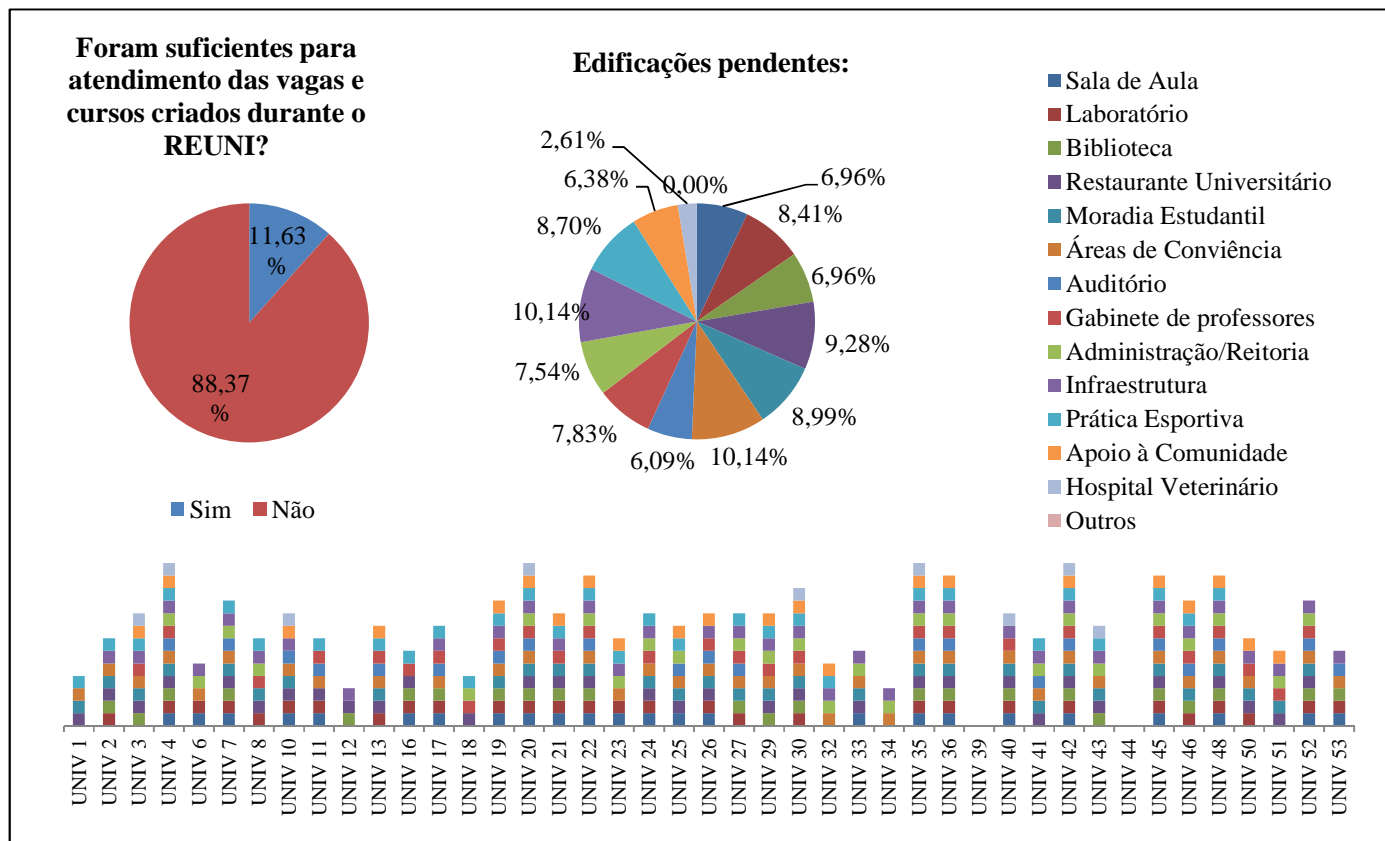
- a) obras de infraestrutura (obras de drenagem, esgotamento sanitário, iluminação pública, pavimentação, etc) - 10,14%;
- b) áreas de convivência - 10,14%;
- c) gabinete de professores – 9,28%; e
- d) moradias estudantis – 8,99%.

Tais pendências de infraestrutura parecem ter impactado pouco no cumprimento da meta de criação de vagas e cursos como um todo. Como visto no item REUNI Vagas e Cursos, tais metas foram até mesmo superadas. No Gráfico 30 foi mostrado que, para isto, foram utilizadas algumas medidas paliativas, como: aluguel de prédios, ocupação parcial de prédios antes de sua total conclusão, remanejamento de alunos...

Porém, quando se observa mais detalhadamente esta situação é possível verificar das vinte e três universidades que ainda não haviam alcançado sua meta de pactuação de vagas no Censo 2013, dezessete indicaram uma série de edificações pendentes.

Esclarece-se, ainda, que das cinco instituições (Univ. 3, 8, 32, 39 e 44) que responderam que as obras previstas no Plano Diretor de Infraestrutura foram suficientes para atendimento das vagas e cursos criados durante o REUNI, quatro (Univ. 3, 8, 32 e 44) já alcançaram ou até mesmo superaram suas metas de criação de vagas.

Gráfico 37 Obras previstas no Plano Diretor de Infraestrutura



Fonte: Dados da Pesquisa, 2014

Como última variável, foi examinada a relevância da gestão de obras na implementação de políticas públicas para cada uma das instituições pesquisadas. Abaixo são apresentadas algumas opiniões que resumem a declaração de todos sobre este assunto:

A infraestrutura tem sido o principal elemento de descontentamento, crítica e avaliação de nossos professores, técnicos e alunos. Nas avaliações oficiais da graduação e da pós, este elemento tem sido o obstáculo para que os cursos tenham notas de avaliação superiores. Daí, uma boa gestão de obras é essencial para que a política pública de educação superior seja efetivamente implementada. (Reitor da Univ. 36)

A gestão de obras é imprescindível para que as políticas públicas voltadas ao Ensino Superior alcancem o resultado almejado. A necessidade de normalizar procedimentos (administrativos e de controle) interfere diretamente na execução das obras e serviços de engenharia, pois implica na entrega do produto final, com qualidade, custo e prazo dentro do previsto. (Reitor da Univ. 41)

Avaliando o grande crescimento imobiliário em todos os segmentos sociais (especialmente o programa “Minha Casa Minha Vida”), ocorrido entre 2005 e 2012, observou-se que as melhores empresas de engenharia consultiva existentes no mercado estavam comprometidas com o mercado privado. O mesmo aconteceu com as empreiteiras de médio porte. Esse “boom” imobiliário coincidiu com a implantação do projeto REUNI, dificultando e atrasando a sua execução. De maneira geral, principalmente no sudeste do país, faltavam quadros profissionais técnicos administrativos nas Universidades e experiência acumulada, devido a décadas de estagnação em relação ao crescimento da infraestrutura física das IFES. A mudança do marco regulatório legal, com a exclusão das fundações de apoio, exige a criação de políticas públicas para gestão de obras que amparem a nova realidade e permitam o crescimento continuado do sistema federal de ensino superior. (Reitor da Univ. 39)

A gestão das obras assegura a efetividade da implementação das políticas públicas do ensino superior, bem como de qualquer política pública que dela dependa. Contudo, a



ausência de reformas na legislação que regem os contratos administrativos tendem a engessar os atos praticados pelo gestor público, tirando-lhe a tranquilidade jurídica necessária para usufruir do poder discricionário que lhe é atribuído. Nessa esteira estão atrelados problemas que resultam no atraso da obra, na rescisão unilateral do contrato de obra e outros que ficam à margem de uma solução mais voltada para interesse público e não simplesmente escoreta com a norma vigente. Tal obediência régia aos princípios da legalidade em detrimento à razoabilidade, acaba por ocasionar uma demora excessiva na implementação dessas políticas, que geram resultados poucos expressivos para o período de tempo que foi planejada. A gestão de obra bem desenvolvida tende a diminuir esses efeitos, porém, estamos atados a fatores como a falta de servidores, greves, demora na liberação de orçamento/financeiro, cortes orçamentários na área de custeio que impactam negativamente na gestão. (Reitor da Univ. 35)

Avaliar uma política pública, segundo Frey (2000), trata de questionar os déficits de impacto e os efeitos colaterais trazidos por ela. A avaliação é, assim, imprescindível para o desenvolvimento e a adaptação contínua das formas e instrumentos de ação pública.

Baptista e Rezende (2011) argumentam, ainda, que, em estudos de avaliação de uma política pública, algumas questões devem ser colocadas, tais como: (i) a ação política implementada trouxe mudanças positivas ou negativas?; (ii) as ações previstas foram realizadas?; (iii) as metas foram alcançadas?

Buscando-se entender tais questões no âmbito do programa REUNI, em especial no quesito obras, foi realizado um estudo que aponta para algumas conclusões expostas a seguir.

O desenvolvimento de um Plano Diretor de Infraestrutura como uma ferramenta de bastante importância, já que, na visão dos reitores, permite planejar investimentos, realizar uma ocupação ordenada dos espaços, bem como ampliar tempestivamente a infraestrutura urbana do câmpus. É um planejamento

em longo prazo. Contudo, apesar da relevância expressada, foi verificada que apenas uma pequena parte das universidades (18,60%) possui um plano diretor de infraestrutura para todos os seus câmpus.

No que diz respeito ao uso do custo SINAPI, como referência de custos para as obras, há certo consenso que, como o SINAPI foi elaborado para subsidiar programas de habitação popular financiados pela Caixa Econômica Federal, nele não estão previstos grande parte dos insumos para as construções complexas como o de laboratórios e outros espaços das IFES, bem como seus custos trazem como referência os valores praticados apenas nas capitais do país se distanciando da realidade quando se trata de obras em outras áreas.

Tal fato evidencia a necessidade de recursos adicionais aos inicialmente pactuados, tendo em vista que o custo SINAPI não refletia a situação real de valores praticados no mercado e nem previa todos os custos necessários à realização das obras.

Quanto à restrição do uso das Fundações de Apoio como executoras de projetos e obras, apenas parte das universidades (37,21%) declararam ter sofrido algum impacto negativo com relação à contratação/execução de suas obras. As instituições parecem ter se adaptado à nova realidade rapidamente, realizando, assim, a contratação e implantação de suas obras diretamente, sem contar com suas Fundações de Apoio.

O complemento de 62,55%, no aporte dos recursos inicialmente previstos, foi avaliado por 68,29% das universidades como insuficientes para contratação de todas as suas obras. Foram citados como motivos para este fato, obras que tiveram que sofrer reajustes contratuais ou mesmo aquelas que tiveram contratos rescindidos exigindo uma nova contratação. Tal fato revela como o planejamento de recursos inicial estava muito aquém do montante total necessário para comportar a ampliação proposta no REUNI.

O aprimoramento nos processos de gestão de obras foi apontado por todos. Para 95,35% houve um aprendizado na gestão de obras nas universidades durante o processo do REUNI. Esta melhoria se deu várias frentes, tais como; projetos, contratos, termos de referência, instrução processual, dentre outros.

A criação e efetivo uso do Módulo de Obras do SIMEC são vistos pelos reitores das universidades como um ponto de destaque para o aprimoramento da gestão das obras.

Para a maioria das instituições (88,37%), as obras previstas no Plano Diretor de Infraestrutura Física não foram suficientes para atendimento das vagas e cursos criados durante o REUNI. Este resultado mostra claramente que não foram previstas todas as obras necessárias para a expansão pretendida. Houve, portanto, um déficit de planejamento, pelo menos no que diz respeito às obras, para execução desta expansão.

Buscando dar cumprimento às metas pactuadas e minorar os impactos negativos deste fato, foram utilizadas algumas medidas paliativas, tais como: aluguel de prédios, ocupação parcial de prédios antes de sua total conclusão, remanejamento de alunos... Ressalta-se que estas medidas podem ter trazido alguns prejuízos na qualidade dos serviços ofertados e certamente geram custos adicionais à administração pública.

A avaliação sobre a relevância da gestão de obras na implementação de políticas públicas aponta para a importância do tema. Na visão das universidades, a gestão de obras é imprescindível para que as políticas públicas voltadas à expansão do ensino superior alcancem o resultado almejado.

Com base nas considerações acima expostas e tendo como perspectiva as questões postas por Baptista e Rezende (2011), é possível argumentar que no decorrer da implementação do Programa REUNI várias mudanças positivas foram introduzidas na gestão desta política pública, principalmente no que diz respeito à infraestrutura. As metas totais de pactuação de vagas e cursos foram

cumpridas e até mesmo superadas; uma parte das obras ainda resta ser concluída; as equipes de engenharia e arquitetura foram ampliadas e melhor capacitadas; e a discussão sobre infraestrutura parece estar presente em todas as universidades.

A gestão das obras parece, pelo menos no caso estudado, ter ganhado uma relevância maior no desenvolvimento de possíveis políticas públicas que prevejam expansões.

#### **4.4 Análise com a categorização de fatores/condicionantes**

Diante dos resultados encontrados nas pesquisas documental e bibliográfica e das entrevistas com os reitores, verificou-se que as obras do REUNI são dependentes de fatores e condicionantes que podem ser categorizados como macro ambientais, estatais e locais.

Os macro ambientais dizem respeito a fatores do contexto político e econômico, sob os quais as universidades não têm poder de influência. Eles foram denominados como o longo período sem grandes investimentos nas universidades e o crescimento do setor de construção civil.

Quadro 1 Fatores e condicionantes macro ambientais

<b>Fatores e Condicionantes Macro ambientais</b>	<b>Influência nas obras do REUNI</b>
Longo período sem grandes investimentos nas universidades	As universidades vinham de um período marcado pela implantação de políticas neoliberais, para educação superior no âmbito federal, com a falta de investimento governamental, por isso, elas não dispunham de experiência em construção de grandes obras e mão de obra especializada no lançamento do REUNI.
Crescimento do setor de construção	A implementação do REUNI coincide com o crescimento do setor de construção civil no Brasil, por isso, algumas universidades tiveram dificuldades para fixação dos profissionais de engenharia e arquitetura, visto que os salários pagos por estas instituições não têm o poder de atraí-los e mantê-los quando comparados aos salários adotados no setor privado.

Fonte: Dados da Pesquisa, 2014

Os estatais correspondem aos fatores e condicionantes que estão relacionados à capacidade de formulação e às responsabilidades do governo federal na implementação de obras de infraestrutura do REUNI. Esses fatores estão associados à concepção do REUNI como um programa voltado para ampliação do ensino superior e diretrizes legais que as IFES devem seguir. São fatores sob os quais a participação ou o poder de influência das universidades é restrito ou quase inexistente. Dentre esses fatores e condicionantes destacam-se: a disponibilização dos recursos financeiros; a adoção do custo SINAPI; SIMEC; o processo de licitação; o Decreto nº. 7.423/2010.

Quadro 2 Fatores e condicionantes estatais

<b>Fatores e Condicionantes Estatais</b>	<b>Influência nas obras do REUNI</b>
Disponibilização dos Recursos Financeiros	Houve a disponibilização efetiva não somente dos recursos financeiros pactuados, como ainda houve um complemento de 62,55% do montante inicial.
Adoção do Custo SINAPI	Seguindo as diretrizes da LDO, foi adotado como referência para construção das OBRAS do REUNI, no entanto, este não considera alguns itens, como: execução de projetos, licenças necessárias, serviços preliminares, fundações especiais, instalações provisórias, ligações de água, energia elétrica e esgoto, equipamentos mecânicos, entre outros.
Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação (SIMEC)	O módulo de obras do SIMEC foi avaliado como elemento fundamental na gestão das obras do REUNI, sendo uma excelente fonte de informação para as universidades e o MEC.
Processo de Licitação	Foi permitido licitar e contratar as obras apenas com o projeto básico. A falta do projeto executivo, dos projetos complementares, da sondagem do terreno e de quantitativos precisos, resultantes da contratação implicam no andamento das obras, acarretando, muitas vezes, em revisões de projetos ou até mesmo sua paralisação. As cláusulas previstas no Art. 30 da Lei 8.666/1993 (limitação quanto à documentação relativa à qualificação técnica), Lei Complementar 123/2006 (tratamento diferenciado para micro e pequenas empresas) e Acórdão nº 2.255/2008, podem ter fragilizado o processo de contratação de obras de médio e grande porte, colocando em risco a qualidade da execução.

Quadro 2 conclusão

<b>Fatores e Condicionantes Estatais</b>	<b>Influência nas obras do REUNI</b>
Decreto n.º 7.423/2010	O decreto regulamenta a Lei n.º 8.958, de 20 de dezembro de 1994, limitando as ações das Fundações de Apoio nos projetos de desenvolvimento institucional para a melhoria de infraestrutura das IFES. Algumas obras que estavam em execução sofreram um descompasso no fluxo de execução, pois o decreto não trazia muito claramente esclarecimentos a respeito dos procedimentos a serem adotados para a conclusão das obras firmadas antes da publicação do mesmo.

Fonte: Dados da Pesquisa, 2014

Os locais estão relacionados aos fatores e condicionantes específicos da realidade das universidades, sob os quais elas dispõem de autonomia para a tomada de decisão.

Quadro 3 Fatores e condicionantes locais

<b>Fatores e Condicionantes Locais</b>	<b>Influência nas obras do REUNI</b>
Plano de expansão	A maioria das universidades não dispunha no lançamento do REUNI de um plano de expansão e as que informaram sua existência, afirmaram que seu plano era modesto e não previa uma expansão como a realizada pelo Programa.
Plano Diretor de Infraestrutura Física	Para aderir ao REUNI, as universidades tiveram que elaborar um plano com as características, custos e prováveis construções, reformas e ampliações. Para elaboração desse plano, as universidades tiveram um prazo exíguo e muitas não previram todas as obras necessárias.
Quadro Técnico na área de arquitetura e engenharia	A maioria das universidades declarou que sua equipe técnica era em número insuficiente à época de lançamento do REUNI A contratação desses de servidores técnicos ocorreram, de acordo com a autonomia de cada universidade, entretanto, os resultados indicam que nem todas as universidades fizeram a opção de contratar esse perfil profissional técnico, que é tão essencial para o acompanhamento de todo o processo de implantação de uma obra, incluindo desde a elaboração de projetos até sua efetiva conclusão.



Quadro 3 conclusão

<b>Fatores e Condicionantes Locais</b>	<b>Influência nas obras do REUNI</b>
Descumprimento das metas de infraestrutura	A maioria das universidades declarou cumprimento parcial em suas metas de infraestrutura. Os principais tipos de impedimentos apontados foram paralisações de obras, dificuldades em contratação de projetos, problemas diversos em licitações, dificuldade de contratação de obras para câmpus no interior, entre outros.
Qualidade das obras	A maioria das universidades informou que a qualidade das obras correspondeu apenas parcialmente à qualidade esperada. Este fato indica a relação da influência de equipes qualificadas tanto na elaboração de projetos, como no acompanhamento e fiscalização das obras, na qualidade final das obras entregues.
Fiscalização dos órgãos de controle	Na maioria das universidades das obras houve algum tipo de questionamento dos órgãos de controle, isso se justifica em virtude da atenção especial que deve ser dada em processos de contratação das obras públicas e da abrangência e magnitude do Programa REUNI.

Fonte: Dados da Pesquisa, 2014

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Existe, atualmente, uma carência de estudos que relacionem obras com o ciclo de políticas públicas. Apesar do aumento da oferta de serviços públicos normalmente passar por ampliação da estrutura instalada, pouco se vê na literatura estudos que façam referência ao tema. Em especial, na fase formulação das políticas públicas, quase não é dado destaque ao planejamento das obras necessárias ao atingimento das metas previstas.

Este trabalho procurou avaliar o fator obras na política pública do REUNI, utilizando para tanto o modelo processual, em que foram analisadas algumas medidas de desempenho denominadas por Oliveira (2013) como insumos (as obras, equipe técnica e os recursos financeiros) e resultados (o número de cursos e vagas pactuados e ofertados). Por meio dessas medidas de desempenho foi possível fazer uma avaliação de eficiência do REUNI, sobretudo, ao demonstrar que houve aumento nos cursos e vagas além do número pactuado e com 78% das obras concluídas, o que demonstra que, mesmo sem ter todas as obras concluídas, foi possível atingir e ultrapassar essa meta de pactuação. Quanto à eficácia não foi possível fazer uma análise mais detalhada desse critério, pois conforme já exposto, o artigo 2º do Decreto no 6.096/2007 estabelece diferentes metas para o REUNI, as quais vão além de um resultado demonstrado neste trabalho que consiste no número de cursos e vagas pactuados e ofertados pelas universidades federais. Além disso, houve um aporte complementar de recursos em torno 62, 55% a mais do planejado, o que pode ter contribuído para o indicador de 78% de obras concluídas. Sobre a efetividade, vale destacar que o REUNI ainda é recente e que carece de um horizonte de tempo mais amplo para fazer uma análise do impacto dos seus resultados na taxa de alfabetização da população brasileira, condições de ingresso para o mercado

de trabalho, entre outras questões que indiquem mudanças duradouras e significativas como uma política pública voltada para educação superior.

Os dados foram coletados com base em uma pesquisa bibliográfica e documental e, também, por meio da realização de entrevistas com os reitores das cinquenta e três universidades federais participantes do REUNI. A pesquisa bibliográfica e documental tinha o intuito de fundamentar a descrição do histórico do programa e, também, identificar as principais variáveis relacionadas com as obras do REUNI; já, as entrevistas buscavam compreender o significado que os entrevistados atribuem às questões e situações relativas ao tema. Os resultados convergiram de forma harmônica, não tendo sido identificado nenhum ponto relevante de divergência, na verdade as respostas obtidas nas entrevistas qualificaram e elucidaram os dados obtidos na pesquisa documental. As variáveis estudadas nas entrevistas verificaram o ciclo da política pública REUNI no que diz respeito ao seu elemento obras.

Os resultados deste trabalho demonstram que pouca atenção foi dada à questão de obras na formulação do REUNI. Apesar de existir uma parte específica referente à infraestrutura (Plano Diretor de Infraestrutura Física), não havia uma métrica orientadora, que incluísse algum tipo de vinculação da ampliação da infraestrutura necessária ao atendimento de novas vagas, cursos e até novos câmpus. Neste ponto é importante lembrar que, apesar do programa ter previsto uma otimização da infraestrutura instalada, muitas vezes, como esta se caracterizava por instalações precárias, seria difícil apenas prever uma otimização sem maiores intervenções.

Não havia ainda uma cultura prévia nas universidades federais de planejamento, o que vem a ser confirmado, quando se observa que apenas metade das universidades possuía um plano de expansão prévio ao REUNI e mesmo as que o possuíam este plano era modesto e não previa uma expansão como a prevista no REUNI.

O prazo exíguo para elaboração dos Planos Diretores de Infraestrutura, bem como o não envolvimento de certos atores, pode ter levado a uma não previsão de todas as obras necessárias à expansão, bem como a um dimensionamento de custos abaixo da realidade.

Enfatiza-se aqui, que, na primeira etapa de implementação do Programa, as universidades estavam desabitadas a executar obras. Não havia projetos de prédios de salas de aula, laboratórios, bibliotecas e outros que pudessem ser replicados. Após muitos anos com baixa aplicação de recursos, a expertise de elaboração de projetos ou até mesmo da construção de obras estava reduzida. As equipes de engenharia das universidades estavam desmotivadas e desfalcadas.

Muitas obras enfrentaram paralisações decorrentes de problemas com as empresas contratadas e nem sempre foram entregues com a qualidade esperada. Diversos aditivos de valor de contratos foram realizados, principalmente, por falhas no detalhamento dos projetos.

Porém, é importante destacar que em muitas universidades foi realizado um enorme esforço para que projetos fossem desenvolvidos e as obras fossem construídas. Tanto que apesar de toda a dificuldade inicial o percentual de conclusão de obras é, hoje, de 78%, podendo alcançar nos próximos meses o percentual de 90%. Todo o processo de gestão de novas construções, ampliações e reformas tem sido aprimorado nestes últimos anos. As universidades passaram a contratar, em muitos casos, o desenvolvimento de seus projetos e o acompanhamento e fiscalização de suas obras de forma terceirizada, de modo a suprir suas deficiências de quadro técnico, já que havia problemas de fixação de profissionais de arquitetura e engenharia em razão do aquecimento deste mercado e da diferença salarial entre o mercado privado e estas instituições. Estas contratações visavam, também, à redução da necessidade de técnicos de engenharia e arquitetura, tendo em vista os motivos acima expostos e o caráter transitório do volume de obras.

Destaca-se, ainda, nesta etapa de implementação do REUNI, a criação do Módulo de Obras do Sistema de Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação – SIMEC. Este módulo permitiu aos gestores tanto das universidades, como também do MEC, que obras em localidades distantes pudessem ser acompanhadas conforme sua evolução. As informações inseridas neste sistema orientaram muitas vezes tomadas de decisão importantes, tais como: alocação de recursos, liberação de limites orçamentários, entre outras. Do mesmo modo, este sistema permitiu uma maior transparência na alocação de recursos, já que os órgãos de controle, em especial a Controladoria Geral da União – CGU tem acesso a seus dados.

Para três quartos das universidades, a não conclusão de alguma obra trouxe impactos negativos na implantação de novas vagas ou novos cursos, tendo sido apontadas como principais medidas paliativas a ocupação parcial do prédio antes do seu término e o aluguel provisório de outro prédio. E das universidades que declararam ter adiado a oferta de vagas ou cursos pela não conclusão de alguma obra, 63,64% ainda não alcançaram suas metas de pactuação da oferta de vagas. Tais dados reforçam a importância das obras nos resultados de uma política pública. O alcance das metas definidas está, pelo menos no caso estudado, estritamente relacionado com a ampliação da infraestrutura.

O processo de interiorização foi um complicador para a execução das obras, já que como esta expansão ocorreu, principalmente, em municípios com atividade econômica reduzida, havia uma baixa disponibilidade de construtoras qualificadas no local. O acompanhamento e a fiscalização destas obras também ficaram prejudicados tendo em vista que muitos municípios se localizavam distantes da sede.

Outro ponto a ser considerado é que, principalmente em virtude desta interiorização e, também, da ampliação do acesso à educação superior gratuita,

alguns espaços, inicialmente não planejados, começaram a ser demandados. Uma comprovação deste fato foi que no ano de 2012, durante o longo período de greve dos docentes e técnicos administrativos das universidades federais, a União Nacional dos Estudantes – UNE entregou um documento ao MEC, em que reivindicava uma série de itens relativos à infraestrutura das universidades federais. As reivindicações tinham seu foco principal voltado para espaços de assistência ao estudante, tais como moradias estudantis e restaurantes universitários.

É possível argumentar que no decorrer da implementação do Programa REUNI várias mudanças positivas foram introduzidas na gestão desta política pública, principalmente no que diz respeito à infraestrutura. As metas totais de pactuação de vagas e cursos foram cumpridas e até mesmo superadas; uma parte das obras ainda resta ser concluída; as equipes de engenharia e arquitetura foram ampliadas e melhor capacitadas; e a discussão sobre infraestrutura parece estar presente em todas as universidades.

Em que pese as críticas ao programa, a ampliação do acesso ao ensino superior gratuito e de qualidade efetuada pelo Programa REUNI pode ser considerado como um marco histórico na expansão das universidades federais, já que teve e tem reflexos em todos os níveis de ensino, bem como no desenvolvimento de diversas regiões e do país como um todo. Conforme coloca o Reitor da Universidade Federal de Ouro Preto – UFOP, à época de implantação do REUNI, João Luiz Martins, “O REUNI foi um dos melhores e maiores projetos para a sociedade brasileira”. Nesta mesma linha o ex-Reitor da Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG, Clélio Campolina, afirmava que “o REUNI é uma oportunidade que as instituições federais têm para crescer, ampliar vagas e contratar novos professores. É um momento propício para consolidação e reforma das instituições”.

Cabe lembrar, ainda, que o Plano Nacional de Educação para o decênio 2014-2024, Lei 13.005/2014 (BRASIL, 2014a), estabelece como meta para educação superior uma ampliação de 50% da taxa bruta de matrícula e de 33% para a taxa líquida (população entre 18 e 24 anos), assegurando a qualidade de oferta. A meta é atingir aproximadamente quatro milhões de estudantes matriculados. Sendo assim, para que se alcancem as metas postas, novos planos de ampliação de vagas, cursos e até mesmo universidades federais, certamente, serão criados. Contudo, para que se possa pensar em novos processos de expansão, algumas estratégias podem e devem ser aprimoradas. Na verdade, todo o ciclo destas novas políticas públicas poderá e deverá ser aperfeiçoado, principalmente no que concerne à infraestrutura.

Sugere-se que, para a formulação de novos programas voltados à ampliação de vagas e cursos, como o REUNI, sejam desenvolvidas métricas orientadoras específicas para infraestrutura. Sistemas informatizados que relacionem a ampliação proposta com o investimento necessário poderão facilitar a futura implementação destas políticas. Lá deverão ser considerados, além do tipo e duração do curso, a área necessária por aluno, docente e técnico-administrativo.

Ressalta-se, também, a importância de se considerar no desenvolvimento de tais projetos, a sustentabilidade das obras. No Programa REUNI não houve tal direcionamento, ainda que muitas instituições tenham atentado em seus projetos para tal aspecto.

Por fim, cabe destacar que este trabalho foi um primeiro passo na análise do tema: obras nas políticas públicas. Existe, porém, a necessidade premente de ampliar as discussões a respeito da importância das obras na formulação e implementação de políticas públicas. Assim, muitos outros estudos poderão ainda ser realizados tanto na ótica das obras públicas em geral, quanto das obras

do REUNI. Como sugestão, estudos que avaliem a correlação entre as variáveis apresentadas ou mesmo que envolvam pesquisas por universidade.



## REFERÊNCIAS

ABREU, C. R.; CÂMARA, L. M. O orçamento público como instrumento de ação governamental: uma análise de suas redefinições no contexto da formulação de políticas públicas de infraestrutura. **Revista Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 1, jan./fev. 2015. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-76122015000100073&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-76122015000100073&script=sci_arttext)>. Acesso em: 12 maio 2015.

ALBA, L. E. Z. de. Toward an international implementation of public policies in human rights: a necessary step in every democratization process for advancements in economic and social rights. **Politics & Policy**, New York, v. 40, n. 5, p. 783-801, Oct. 2012.

ALENCAR, E. **Pesquisa em turismo**. Lavras: UFLA/FAEPE, 2007. 174 p.

ALTOUNIAN, C. S. **Obras públicas: licitações, contratação, fiscalização e utilização**. Belo Horizonte: Fórum, 2007. 285 p.

ARRETICHE, M. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: MOREIRA, M. C. R.; CARVALHO, M. C. B. (Org.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUCSP, 2001. Disponível em: <[http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/Marta/Arretche\\_2002.pdf](http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/Marta/Arretche_2002.pdf)>. Acesso em: 25 ago. 2014.

ASCENZI, L. d'; LIMA, L. L. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 21, n. 48, p. 101-110, dez. 2013.

ASSUMPCÃO, J. J.; CAMPOS, L. M. S. Avaliação de projetos sociais: a rede, os nós e a teia. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 33., 2009, São Paulo. **Anais...** São Paulo: ANPAD, 2009. 1 CD-ROM.

BAÑARES-ALCÁNTARA, R. Perspectives on the potential roles of engineers in the formulation, implementation and enforcement of policies. **Computers and Chemical Engineering**, New York, v. 34, n. 3, p. 267-276, Mar. 2010.

BAPTISTA, T. W. de F.; REZENDE, M. de. A ideia de ciclo na análise de políticas públicas. In: MATTOS, R. A.; BAPTISTA, T. W. de F. (Ed.). **Caminhos para análise das políticas de saúde**. Rio de Janeiro: UERJ, 2011. p. 138-172.

BAUER, M. W. Análise de conteúdo clássica: uma revisão. In: BAUER, M. W.; GASKELL, G. (Org.). **Pesquisa qualitativa com texto: imagem e som: um manual prático**. Petrópolis: Vozes, 2013. p. 189-244.

BOBBIO, N.; MATTEUCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de política**. 12. ed. Brasília: UnB, 2004. 1358 p.

BRASIL. **Decreto nº 7.423**, de 9 de janeiro de 2010. Regulamenta a Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994, que dispõe sobre as relações entre as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio, e revoga o Decreto nº 5.205, de 14 de setembro de 2004. Brasília, 2010. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7423.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7423.htm)>. Acesso em: 15 ago. 2013.

BRASIL. **Decreto Presidencial 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, 2007a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6096.htm)>. Acesso em: 30 jul. 2013.

BRASIL. **Lei nº 8.666**, 21 de junho de 1993. Institui normas para licitações e contratos da Administração Pública. Brasília, 1993. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm)>. Acesso em: 21 nov. 2012.

BRASIL. **Lei nº 10.172**, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação. Brasília, 2001. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm)>. Acesso em: 31 ago. 2013.

BRASIL. **Lei nº 13.005**, 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação. Brasília, 2014a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm)>. Acesso em: 21 set. 2014.

BRASIL. Ministério da Educação. **Análise sobre a expansão das Universidades Federais 2003 a 2012**. Brasília, 2012a. 55 p.

BRASIL. Ministério da Educação. **Diretrizes Gerais do Decreto nº 6.096 - REUNI**: reestruturação e expansão das universidades federais. Brasília, 2007b. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/diretrizesreuni.pdf>>. Acesso em: 30 jul. 2013.

BRASIL. Ministério da Educação. **Plataforma integrada para gestão das instituições federais de ensino superior**. Brasília, 2012b.

BRASIL. Ministério da Educação. **Sinopse das ações do Ministério da Educação**. Brasília, 2012c. Disponível em: <[http://www.portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_banners&task...bid](http://www.portal.mec.gov.br/index.php?option=com_banners&task...bid)>. Acesso em: 28 jul. 2013.

BRASIL. Ministério da Educação. **Sistema integrado de monitoramento, execução e controle**: módulo de obras. Brasília, 2014b. Disponível em: <<http://www.simec.mec.gov.br>>. Acesso em: 10 set. 2014.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Superior. **Portaria nº 552**, de 25 de junho de 2007. Nomeia grupo assessor. Brasília, 2007c. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/apresentacaoreuni.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2015.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Superior. **Relatório de gestão do exercício de 2013**. Brasília, 2013a. Disponível em: <<http://www.portal.mec.gov.br>>. Acesso em: 30 set. 2014.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos - SIAPE**. Brasília, 2014c.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Obras públicas, recomendações básicas para a contratação e fiscalização de obras de edificações públicas**. 3. ed. Brasília, 2013b. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2545893.PDF>>. Acesso em: 15 nov. 2014.

BREWER, G. The policy sciences emerge: to nurture and structure a discipline. **Policy Sciences**, Berlin, v. 5, p. 239-244, Sept. 1974.

CALMON, P. C. D. P.; COSTA, M. M. da. Análise de políticas públicas no Brasil: estudo sobre a formação da agenda governamental. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 31., 2007, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2007. 1 CD-ROM.

CAPELLA, A. C. N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, São Paulo, n. 41, p. 25-52, 1996.

CARLET, F. **Understanding perceptions and adoption of green stormwater infrastructure**. Alexandria: Virginia Polytechnic Institute and State University, 2014. Disponível em: <[http://vtechworks.lib.vt.edu/bitstream/handle/10919/47358/Carlet\\_F\\_D\\_2014.pdf?sequence=1](http://vtechworks.lib.vt.edu/bitstream/handle/10919/47358/Carlet_F_D_2014.pdf?sequence=1)>. Acesso em: 25 jun. 2014.

CARVALHO, M. A. Uma introdução à análise de políticas públicas: análise custo-benefício, árvores de decisão e modelos de multiatributos. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 29., 2005, Brasília. **Anais...** Brasília: ANPAD, 2005. 1 CD-ROM.

COHEN, A. Public works: when “big government” plays its role. **The New York Times**, New York, v. 157, n. 54127, Nov. 2007. Disponível em: <[http://www.nytimes.com/2007/11/13/opinion/13tues4.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2007/11/13/opinion/13tues4.html?_r=0)>. Acesso em: 10 set. 2013.

COHEN, M. D.; MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. A garbage can model of organizational choice. **Administration Science Quarterly**, Ithaca, v. 17, n. 1, p. 1-25, 1972.

COLLIS, J.; HUSSEY, R. **Pesquisa em administração: um guia prático para alunos de graduação e pós-graduação**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005. 352 p.

COSTA, F. L.; CASTANHAR, J. C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 5, p. 969-992, set./out. 2003.

DENHARDT, R. **Teorias da administração pública**. São Paulo: Cengage Learning, 2012. 367 p.

DYE, T. R. Mapeamento dos modelos de políticas públicas. In: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. (Org.). **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: UnB, 2009. p. 99-129.

DRIESSEN, P. P. J.; GLASBERGEN, P.; VERDASS, C. Interactive policy-making: a model of management for public works. **European Journal of Operational Research**, Amsterdam, v. 128, p. 322-337, Jan. 2001.

FARIA, C. A. P. Ideias, conhecimento e Políticas Públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 21-30, 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v18n51/15984>>. Acesso em: 15 maio 2015.

FARIA, C. A. P. (Org.). **Implementação de políticas públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: PUC Minas, 2012. 406 p.

FERREIRA, P. A.; ALENCAR, E.; PEREIRA, J. R. Revisitando o modelo processual de análise de políticas públicas a partir das relações entre Estado e Sociedade. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM GESTÃO SOCIAL, 6., 2012, São Paulo. **Anais...** São Paulo: ENAPEGS, 2012. Disponível em: <<http://anaisenapegs.com.br/2012/dmdocuments/186.pdf>>. Acesso em: 5 ago. 2013.

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

FONSECA, F. Dimensões críticas das políticas públicas. **Caderno EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 3, p. 402-418, set./nov. 2013.

GEORGE, A. L.; BENNETT, A. Process-tracing and historical explanation. In: GEORGE, A. L.; BENNETT, A. (Ed.). **Case studies and theory development in the social sciences**. Cambridge: MIT, 2004. chap. 10. Disponível em: <[http://faculty.washington.edu/swhiting/pols502/George\\_Bennett.pdf](http://faculty.washington.edu/swhiting/pols502/George_Bennett.pdf)>. Acesso em: 15 maio 2015.

GODOY, A. S. Estudo de caso qualitativo. In: KLEINÜBING, C.; MELLO, R. B. de; SILVA, A. B. da. (Ed.). **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 115-143.

HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: UNB, 2009. 338 p.

HENRY, G. T. How modern democracies are shaping evaluation and the emerging challenges for evaluation. **American Journal of Evaluation**, London, v. 22, n. 3, p. 419-429. Sept. 2001.

HOWARD, C. The policy cycle: a model of post-machiavellian policy making? **Australian Journal of Public Administration**, Melbourne, v. 64, n. 3, p. 3-13, Sept. 2005.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. **Política pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. 328 p.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Censo da educação superior**. Brasília, 2013. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/censo-da-educacao-superior>>. Acesso em: 10 set. 2014.

LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. **Gouverner par les instruments**. Paris: Presses de Sciences Politiques, 2004. Disponível em: <[http://www.cairn.info/load\\_pdf.php?ID\\_ARTICLE=SCPO\\_LASCO\\_2005\\_01\\_0001](http://www.cairn.info/load_pdf.php?ID_ARTICLE=SCPO_LASCO_2005_01_0001)>. Acesso em: 15 maio 2015.

LASSWELL, H. D. The policy orientation. In: DANIEL, L.; HAROLD, L. D (Ed.). **The policy sciences: recent developments in scope and method**. Stanford: Stanford University Press, 1951. p. 3-15.

LIMA, M. L. de O. F.; MEDEIROS, J. J. Empreendedores de políticas públicas na implementação de programas governamentais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, n. 46, v. 5, p. 1251-1270, set./out. 2012.

LINDBLOM, C. E. The science of "Muddling Through". **Public Administration Review**, New York, v. 19, n. 2, p. 79-88, 1959.

LIPSKY, M. **Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services**. New York: Russel Sage Foundation, 1980. 300 p.

LOTTA, G. S. Estilos de implementação: ampliando o olhar para análise de políticas públicas. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 32., 2008, Salvador. **Anais...** Salvador: ANPAD, 2008. Disponível em: <[http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnAPG/enapg\\_2008/2008\\_ENAPG208.pdf](http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnAPG/enapg_2008/2008_ENAPG208.pdf)>. Acesso em: 12 maio 2014.

LUGÃO, R. G. et al. **Planejamento, implementação e avaliação do REUNI:** um estudo em universidades mineiras. Florianópolis: UFSC, 2012. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/97671>>. Acesso em: 3 set. 2013.

LUGÃO, R. G. et al. Reforma universitária no Brasil: uma análise dos documentos oficiais e da produção científica sobre o REUNI. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE GESTIÓN UNIVERSITÁRIA EN AMÉRICA DEL SUR, 10., 2010, Mar del Plata. **Anais...** Florianópolis: UFSC, 2010. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/96929/REFORMA%20UNIVERSIT%C3%81RIA%20NO%20BRASIL%20UMA%20AN%C3%81LISE%20DOS%20DOCUMENTOS%20O.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 3 set. 2013.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Técnicas de pesquisa:** planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisas, elaboração, análise e interpretação de dados. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2002. 296 p.

MAUERHOFER, V.; KIM, R. E.; STEVENS, C. When implementation works: a comparison of Ramsar Convention implementation in different continents. **Environmental Science & Policy**, Easton, v. 51, p. 95-105, Mar. 2015.

MELO, A. K. D.; SANTANA, T. O REUNI e suas implicações na Universidade Federal de Sergipe. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL: EDUCAÇÃO E CONTEMPORANEIDADE, 4., 2013, São Cristóvão. **Anais...** São Cristóvão: EDUCONUFS, 2013. Disponível em: <[http://www.educonufs.com.br/ivcoloquio/cdcoloquio/eixo\\_13/e13-02.pdf](http://www.educonufs.com.br/ivcoloquio/cdcoloquio/eixo_13/e13-02.pdf)>. Acesso em: 4 set. 2013.



MENY, I.; THOENIG, J. C. **Las políticas públicas**. Barcelona: Ariel, 1992. 271 p.

MINAYO, M. C. S.; DESLANDES, S. F.; GOMES, R. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 27. ed. Petrópolis: Vozes, 2008. 108 p.

MOTA, L. F. de O. **Implementação de políticas públicas em quadros de Public Governance: colaboração inter-organizacional como fator chave: o caso dos centros novas oportunidades do Distrito de Lisboa**. Lisboa: Universidade Técnica de Lisboa, 2010. Disponível em: <[https://www.repository.utl.pt/bitstream/10400.5/3016/2/dissertacao\\_Luis\\_Mota.pdf](https://www.repository.utl.pt/bitstream/10400.5/3016/2/dissertacao_Luis_Mota.pdf)>. Acesso em: 20 maio 2014.

NOORDEGRAAF, D. V.; ANNEMA, J. A.; WEE, B. V. Policy implementation lessons from six road pricing cases. **Transportation Research, Part A**, New York, v. 59, p. 172-191, Mar. 2014.

OLIVEIRA, A. Burocratas da linha de frente: executores e fazedores das políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 6, p. 1551-73, nov./dez. 2012.

OLIVEIRA, J. A. P. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, p. 273-288, mar./abr. 2006.

OLIVEIRA, V. E. de. As fases do processo de políticas públicas. In: MARCHETTI, V. (Org.). **Políticas públicas em debate**. São Bernardo do Campo: MP, 2013, p. 15-37.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA. **World conference on higher education**. Geneva, 2009. Disponível em: <<http://www.unesco.org/new/en/education/themes/strengthening-education-systems/higher-education/reform-and-innovation/world-conference-on-higher-education/>>. Acesso em: 10 ago. 2013.

PETERS, B. G. Policy instruments and public management: bridging the gaps. **Journal of Public Administration Research and Theory**, Lawrence, v. 10, n. 1, p. 35-47, Jan. 2000.

PINTO, J. M. de R. O acesso à educação superior no Brasil. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 25, n. 88, p. 727-756, out. 2004.

PROGRAMA de governo do candidato Lula: uma escola do tamanho do Brasil. Brasília, 2002. Disponível em:  
<<http://www.construindounovobrasil.com.br/images/downloads/umaescoladotamanhodobrasil.pdf>>. Acesso em: 20 ago. 2013.

RAMOS, M. P.; SCHABBACH, L. M. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 5, p. 1271-1294, set./out. 2012.

ROCHA, F. E. de C. et al. **Aplicação da análise de conteúdo na perspectiva de Bardin em uma aproximação avaliativa do Pronaf-PB**. Planaltina: EMBRAPA Cerrados, 2008. 201 p.

ROUILLARD, J. J. et al. Policy implementation of catchment-scale flood risk management: learning from Scotland and England. **Environmental Science & Policy**, Exeter, v. 50, p. 155-165, Mar. 2015.

RUA, M. G. Análise de políticas públicas: conceitos básicos. In: RUA, M. G.; CARVALHO, M. I. (Ed.). **O estudo da política: tópicos selecionados**. Brasília: Paralelo, 1998. p. 231-260.

SABATIER, P. Top-down and bottom-up approaches to implementation research. In: HILL, M. (Ed.). **The policy process: a reader**. Hertfordshire: Harvester Wheatsheaf, 1997. p. 272-296.

SALAMON, L. M. **The tools of government: a guide to the new governance**. Nova York: Oxford University, 2002. 688 p.

SARAIVA, E.; FERRAREZI, E. **Introdução à teoria das políticas públicas coletâneas**. Brasília: ENAP, 2006. v. 1. Disponível em: <[http://www.enap.gov.br/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=858](http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=858)>. Acesso em: 5 ago. 2013.

SECCHI, L. Atores no processo de política pública. In: \_\_\_\_\_. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2010. p. 99-134.

SHIPAN, C. R.; VOLDEN, C. The mechanisms of policy diffusion. **American Journal of Political Science**, Chicago, v. 52, n. 4, p. 840-857, Oct. 2008.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Revista Sociologias**, Porto Alegre, v. 16, n. 3, 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2013.

TREVISAN, A. P.; BELLEN, H. M. V. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, maio/jun. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v42n3/a05v42n3.pdf>>. Acesso em: 15 maio 2015.

TRINDADE, H. (Org.). **Universidade em ruínas: na república dos professores**. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 1999. 223 p.

VOLKERY, A.; RIBEIRO, T. Scenario planning in public policy: understanding use, impacts and the role of institutional context factor. **Technological Forecasting & Social Change**, New York, v. 76, p. 1198-1207, July 2009.

WESKA, A. R. **O programa REUNI na Universidade de Juiz de Fora**. 2012. 93 p. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública) - Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2012.

ZANELLA, L. C. H. **Metodologia de estudo e de pesquisa em administração**. Florianópolis: UFSC; Brasília: CAPES/UAB, 2009. 166 p.

## APÊNDICE I

### Relação de Universidades Federais que aderiram ao REUNI

Relação das 42 Universidades que se habilitaram à primeira chamada:

- Fundação Universidade de Brasília - UnB
- Fundação Universidade Federal do Piauí - UFPI
- Fundação Universidade Federal de Viçosa - UFV
- Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ
- Universidade Federal do Triângulo Mineiro - UFTM
- Fundação Universidade Federal do Acre - UFAC
- Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN
- Universidade Federal de Pernambuco - UFPE
- Universidade Federal de Campina Grande - UFCG
- Universidade Federal de São Paulo - UNIFESP
- Fundação Universidade Federal do Maranhão - UFMA
- Universidade Federal da Paraíba - UFPB
- Fundação Universidade Federal de Roraima - UFRR
- Universidade Federal do Pará - UFPA
- Fundação Universidade Federal da Grande Dourados - UFGD
- Universidade Federal Rural do Semi Árido - UFERSA
- Universidade Federal do Espírito Santo - UFES
- Fundação Universidade Federal de São Carlos - UFSCar
- Universidade Federal do Paraná - UFPR
- Universidade Federal de Goiás - UFG
- Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC
- Fundação Universidade Federal de Mato Grosso - UFMT
- Fundação Universidade Federal do Tocantins - UFT

- Fundação Universidade Federal de Pelotas - UFPel
- Universidade Federal da Bahia - UFBA
- Universidade Federal do Ceará - UFC
- Universidade Federal de Juiz de Fora - UFJF
- Universidade Federal de Lavras - UFLA
- Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul - UFMS
- Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG
- Fundação Universidade Federal de Sergipe - UFS
- Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro - UFRRJ
- Universidade Federal Rural da Amazônia - UFRA
- Fundação Universidade Federal de São João Del Rei - UFSJ
- Fundação Universidade do Rio Grande - FURG
- Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS
- Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro - UNIRIO
- Fundação Universidade do Amazonas - UFAM
- Fundação Universidade Federal do Amapá - UNIFAP
- Fundação Universidade Federal de Rondônia - UNIR
- Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre – UFCSPA
- Universidade Federal Fluminense - UFF

Relação das 11 Universidades que se habilitaram à segunda chamada:

- Universidade Federal de Alagoas - UFAL
- Fundação Universidade Federal de Ouro Preto - UFOP
- Universidade Federal do Recôncavo da Bahia - UFRB
- Universidade Federal Rural de Pernambuco - UFRPE
- Universidade Federal de Santa Maria - UFSM
- Universidade Federal de Uberlândia - UFU

- Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri - UFVJM
- Universidade Federal de Alfenas - UNIFAL
- Universidade Federal de Itajubá – UNIFEI
- Universidade Tecnológica Federal do Paraná - UTFPR
- Fundação Universidade Federal do Vale do São Francisco - UNIVASF

**APÊNDICE II**  
**Questionário aplicado**

**PLANO DE REESTRUTURAÇÃO E EXPANSÃO DA UNIVERSIDADE**  
**REUNI**  
**PLANO DIRETOR DE INFRAESTRUTURA FÍSICA**

Instituição:

**PLANEJAMENTO**

---

1. A Universidade possuía um plano de expansão antes da elaboração do Plano Diretor de Infraestrutura Física do Plano de Reestruturação e Expansão?

sim

não

Se a resposta foi positiva, descreva os aspectos contemplados no plano de expansão:

2. O custo do m<sup>2</sup> constante no Plano Diretor de Infraestrutura Física do Plano de Reestruturação e Expansão da Universidade levava em consideração apenas o SINAPI?

sim

não

3. O custo do m<sup>2</sup> constante no Plano Diretor de Infraestrutura Física do Plano de Reestruturação e Expansão da Universidade agregava outros custos não previstos no SINAPI tais como: fundações especiais, instalações especiais, paisagismo, etc?

sim

não

4. Assinale as obras de infraestrutura que estavam previstas no Plano Diretor de Infraestrutura Física do Plano de Reestruturação e Expansão da Universidade à época de sua elaboração:

Estacionamento

Vias de acesso

Calçadas

Iluminação pública

Ampliação da carga instalada da rede elétrica

Ampliação da rede de abastecimento de água

Ampliação da rede de esgotamento sanitário/outra

Cercamento

Paisagismo

Guaritas

Sistema de monitoramento de segurança

Outros

5. Na sua percepção o prazo estabelecido para elaboração do Plano Diretor de Infraestrutura Física do REUNI foi suficiente para um bom planejamento?

sim

não



Justifique sua resposta:

## **IMPLEMENTAÇÃO**

---

### **PESSOAL**

1. Quantifique o corpo técnico, de arquitetos e engenheiros, encarregado pela fiscalização de obras da Universidade:

Servidores efetivos

Contratados

2. O desenvolvimento dos projetos é executado por:

Servidores efetivos

Contratados

(Obs.: poderão ser assinaladas as duas opções)

3. A revisão dos projetos é feita:

Internamente por pessoal efetivo

Empresa/profissional contratado

(Obs.: poderão ser assinaladas as duas opções)

4. A equipe técnica de arquitetura/engenharia à época de lançamento do REUNI:

- 4.1. Era em número suficiente?

sim

não

4.2. Possuía qualificação técnica adequada:

4.2.1. Em elaboração de projetos?

sim  não

4.2.2. Em avaliação e revisão de projetos?

sim  não

4.2.3. Na área de fiscalização e acompanhamento da execução da obra?

sim  não

Justifique suas respostas:

5. Nos últimos anos foi observado uma rotatividade nos servidores técnicos de arquitetura/engenharia?

sim  não

Se a resposta foi afirmativa, assinale quais foram os principais motivos?

- Baixos salários
- Mercado da construção civil aquecido
- Estrutura da carreira
- Falta de mão de obra especializada na região
- Aposentadorias
- Outros

**OBRAS**

1. As metas relativas à infraestrutura propostas no REUNI foram cumpridas no prazo acordado?

sim                       não                       parcialmente

Se a resposta não foi afirmativa, assinale quais foram os tipos de impedimentos?

- Ausência de projeto  
 Dificuldade de contratação de projeto  
 Problemas na licitação  
 Paralisação da obra  
 Insuficiência de pessoal técnico para fiscalização na universidade  
 Outros

2. Nas obras implantadas durante o programa REUNI houve algum caso de paralisação?

sim                       não

Se a resposta foi positiva, preencha a frequência ocorrida com cada motivo de paralisação:

Embargos, sendo:

Ambientais

Judiciais

Problemas com a empresa contratada, sendo:

Abandono da execução da obra

Descumprimento do prazo contratual

Documentação irregular

Incapacidade técnica para a execução dos serviços

<input type="checkbox"/>	Má execução dos serviços
<input type="checkbox"/>	Não atendimento às notificações da fiscalização
<input type="checkbox"/>	Realinhamento de preços improcedente
<input type="checkbox"/>	Serviços Pendentes
<input type="checkbox"/>	Suspensão temporária da execução dos serviços
<input type="checkbox"/>	Problemas de Projeto (indefinições e/ou necessidade de revisões e/ou alterações)
<input type="checkbox"/>	Outros <input type="text"/>

3. A qualidade de execução das obras correspondeu ao esperado?

sim                       não                       parcialmente

Quantifique o número de obras em relação a sua qualidade de execução:

Conforme o previsto

Abaixo do Previsto

Nos casos de obras com qualidade de execução abaixo do previsto assinale as principais providências adotadas:

Rescisão contratual e contratação de nova empresa

Serviços de reparos e reformas realizados por novo contrato

Serviços de reparos e reformas realizados pela equipe de manutenção da Universidade

Outros

4. Houve questionamentos dos órgãos de controle em alguma obra?

sim                                       não

Se a resposta foi positiva, assinale quais foram os tipos de questionamentos:

Contratação via Fundação de Apoio

- Dispensa de licitação por motivo não previsto por lei
- Falhas no edital de contratação da obra
- Cláusulas restritivas no edital
- Ausência de pareceres técnicos ou jurídicos antes da publicação
- Preços não coerentes com o SINAPI na planilha orçamentária
- Ausência de parâmetros para o cálculo do BDI
- Ausência de cláusulas necessárias ao fiel cumprimento no contrato
- Evolução das obras divergente do cronograma físico
- Não houve designação formal do fiscal da obra
- Pagamentos efetuados divergentes das medições
- Alteração contratual em limite divergente do previsto em lei
- Outros

5. A não conclusão de alguma obra teve impactos negativos na implantação de novas vagas / novos cursos?

sim

não

Se a resposta foi positiva, assinale quais medidas paliativas foram tomadas:

- Aluguel de prédio
- Compra de imóvel
- Cessão de imóvel
- Adiamiento na oferta de vagas/cursos
- Remanejamento de alunos
- Ocupação parcial de prédio antes de sua total conclusão
- Outros

6. Assinale os três motivos mais recorrentes de aditivos de valor nas obras:

- Imprevistos na execução das fundações
- Ampliação das áreas anteriormente dimensionadas
- Revisão de materiais especificados
- Inclusão de instalações não previstas
- Reajuste de valor de insumos no mercado
- Novas necessidades surgidas no decorrer da obra
- Outros

7. O processo de interiorização trouxe dificuldades em relação à contratação e fiscalização das obras?

- sim       não       não se aplica

Se a resposta foi positiva, descreva as dificuldades:

## **AVALIAÇÃO**

---

1. Na sua opinião explique os motivos da relevância do desenvolvimento de um Plano Diretor para sua universidade?

2. A Universidade possui atualmente Plano Diretor para todos seus Câmpus?

sim

não

parcialmente

3. Como sua universidade avalia o uso do custo SINAPI como referência de custos para obras?

4. Em sua opinião, a restrição do uso das Fundações de Apoio como executoras de projetos e obras teve impactos na implementação das obras do REUNI?

sim

não

Explique:

5. Em sua opinião, avalie os complementos no aporte dos recursos pactuados do REUNI.

suficientes

não suficientes

Explique:

6. Descreva o processo de gestão de obras da sua universidade antes e depois do REUNI?

7. Em sua avaliação, houve algum aprendizado na gestão de obras em sua universidade durante o processo de implementação do REUNI?

sim

não

Em caso afirmativo, ordene em ordem crescente\* o que considera ganho de maior relevância nos processos de gestão de obras da sua Universidade:

\*(1 para o mais importante e 12 para o menos)

- |                      |  |
|----------------------|--|
| <input type="text"/> | Instrução processual   |
| <input type="text"/> | Termos de referência   |
| <input type="text"/> | Elaboração de cronograma físico-financeiro e planilhas orçamentárias |
| <input type="text"/> | Projeto – especificação técnica e memoriais descritivos              |
| <input type="text"/> | Licitações a partir de projetos executivos                           |
| <input type="text"/> | Elaboração de contrato para projetos e/ou execução de obras          |
| <input type="text"/> | Análise jurídica   |
| <input type="text"/> | Fiscalização de obras  |
| <input type="text"/> | Medições e pagamentos das obras                                      |
| <input type="text"/> | Elaboração de Aditivos aos contratos de obras/projeto                |
| <input type="text"/> | Ampliação do corpo técnico de arquitetos e engenheiros               |
| <input type="text"/> | Aplicação de diretrizes de sustentabilidade                          |
| <input type="text"/> | Outros <input type="text"/>  |



8. Em sua opinião, quais são as contribuições do SIMEC/Módulo de Obras no processo de gestão de obras das universidades?

9. As obras previstas no Plano Diretor de Infraestrutura Física foram suficientes para atendimento das vagas e cursos criados durante o REUNI?

sim

não

Justifique:

Em caso negativo, assinale somente os tipos de edificações que se encontram pendentes para consolidação no processo de expansão ocorrido nos últimos anos:

- Sala de Aula
- Laboratório
- Biblioteca
- Restaurante Universitário
- Moradia Estudantil
- Áreas de Convivência
- Auditório
- Gabinete de professores
- Administração/Reitoria
- Infraestrutura (obras de drenagem, esgotamento sanitário, iluminação pública, pavimentação, etc)

- Prática Esportiva
- Apoio à Comunidade
- Hospital Veterinário
- Outros

10. Considerando que as políticas públicas para serem implementadas, muitas vezes carecem da construção de obras, descreva, em sua opinião, a relevância da gestão de obras nas políticas públicas de ensino superior?