

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL
ESAN - ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO E NEGÓCIOS
PROFIAP - MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

BÁRBARA BRUNA MATHIAS DE LIMA

**FINANCIAMENTO PÚBLICO E A EXPANSÃO
DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL: UM ESTUDO EM UMA UNIVERSIDADE
FEDERAL BRASILEIRA**

Campo Grande - MS

2016

BÁRBARA BRUNA MATHIAS DE LIMA

**FINANCIAMENTO PÚBLICO E A EXPANSÃO DA
EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL: UM ESTUDO EM UMA UNIVERSIDADE
FEDERAL BRASILEIRA**

Trabalho de Conclusão Final apresentado ao Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional - PROFIAP - realizado na Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Alberto de Barros Aguirre

Campo Grande - MS

2016

FICHA CATALOGRÁFICA

DE LIMA, Bárbara Bruna Mathias. **Financiamento público e a expansão da educação superior no Brasil: um estudo em uma universidade federal brasileira.** 116 páginas. 2016. **Trabalho de Conclusão Final (Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional)** – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), Campo Grande/MS, 2016.

É concedida à Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS) permissão para reproduzir cópias desta dissertação de mestrado para propósitos acadêmicos e científicos. O autor reserva para si todos os direitos autorais de publicação. Nenhuma parte desta dissertação de mestrado pode ser reproduzida sem a autorização por escrito do autor. Citações são estimuladas, desde que citada a fonte.

O Trabalho de Conclusão Final intitulado **FINANCIAMENTO PÚBLICO E A EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL: UM ESTUDO EM UMA UNIVERSIDADE FEDERAL BRASILEIRA**, apresentado por BÁRBARA BRUNA MATHIAS DE LIMA como exigência para a obtenção do título de Mestre em Administração Pública, à banca examinadora, no Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional – PROFIAP da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, obteve aprovação.

Campo Grande-MS, 21 de setembro de 2016.

BANCA EXAMINADORA

PROF. DR. ALBERTO DE BARROS AGUIRRE, UFMS/ESAN/PROFIAP
Orientador

PROF. DR. MARCELO RIBEIRO SILVA, UFMS/ESAN/PROFIAP
Examinador Interno

PROF. DR. JOSÉ APARECIDO MOURA ARANHA, UFMS/ESAN
Examinador Externo

ADM. ADRIANO CÍCERO DA SILVA DIAS, UFMS/PRAD/CFI
Examinador Técnico

À minha mãe, luz que me guia!
(*in memoriam*).

AGRADECIMENTOS

Ingressar na primeira turma do Mestrado Profissional em Administração Pública, da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, foi um grande desejo e ao mesmo tempo um desafio, felizmente alcançado. Concluir o curso com este trabalho se reveste de expressivo significado, pois como profissional (servidora técnico-administrativo da instituição) e ao mesmo tempo aluna desde os tempos da graduação, a UFMS se revela parte importante em minha trajetória de vida, a mesma instituição que neste momento me proporciona espaço para que eu possa dividir minha alegria com aqueles que colaboraram para tal êxito. Assim, registro especial agradecimento a:

Deus, por ter me dado à vida, e com ela saúde e resiliência para enfrentar os obstáculos e alcançar meus sonhos. E por colocar pessoas tão especiais no meu dia a dia.

Minha mãe, Creuza, que já está junto a Deus e que de lá cuida de mim. Sinto uma falta que não cabe no meu peito, dói muito. Mas ela me ensinou a ser forte, assim como ela sempre foi. Um dia antes de partir, ela me perguntou se eu estava bem e se as pessoas com que eu convivia eram boas comigo, eu afirmei que sim. Ela então disse: “você é abençoada, por onde você passa as pessoas são sempre boas contigo”. No dia seguinte, sem que alguém pudesse esperar, ela se foi. Apesar de já ter partido a pessoa mais especial, que mais me amou e cuidou de mim, aquela frase ecoa todos os dias dentro de mim, ela tem razão, tenho pessoas boas e especiais ao meu lado, as quais eu sou imensamente grata. Obrigada mãe, por me fazer enxergar isso também, além de tudo o que me ensinou em vida!

Meu esposo, companheiro e melhor amigo, Silvio, por estar ao meu lado em todos os momentos, me dando força, palavras de incentivo e tranquilidade. “Meu mestre Tai Chi”, obrigada por me incluir em sua vida e cuidar tão bem de mim.

Meu pai, José, obrigada por compreender minha ausência neste período de mestrado, por me amar tanto e torcer sempre por mim.

Minha irmã, Carol. Guria, obrigada por existir, por ser essa pessoa linda que é. Obrigada por atender a todos os meus telefonemas, por se alegrar com todas as minhas conquistas (nossas conquistas), por me dar incentivo, por ser parceira. Obrigada por tudo, minha alma gêmea!

Meu orientador, professor Aguirre, por partilhar dos seus conhecimentos comigo e me orientar com maestria, tranquilidade e ser tão amigável nesta trajetória. Mais que um orientador, eu ganhei um amigo, e graças a ele, levarei sempre comigo o verdadeiro sentido da palavra mestre.

Professores do Profiap, por saberem conduzir de forma excepcional este curso. Por partilharem de seus conhecimentos conosco e por nos dar liberdade de expressão para a construção do nosso próprio pensamento crítico, tudo de forma harmônica e com respeito às individualidades de cada mestrando. Realmente só tenho lembranças boas, muito obrigada!

Meus amigos e familiares, por compreenderem os necessários períodos de ausência e se alegrarem com minhas conquistas.

Membros da banca examinadora, por aceitarem o convite, por se disporem a contribuir com o meu estudo e por fazerem parte desta etapa tão especial em minha vida.

Meus amigos de trabalho, em particular aos da Divisão Financeira/PRAD/UFMS, por me apoiarem, me incentivarem, por me fazerem rir, por fazerem do ambiente de trabalho algo agradável. Em especial, ao Adriano e à Francielle, que na condição de chefes, compreenderam e disponibilizaram tempo para que eu pudesse executar as atividades do mestrado.

Técnicos-administrativos do Profiap/Esan/UFMS: Danilo, Conceição e Jenifer. Pela presteza no atendimento e pela valiosa amizade.

Meus amigos de turma, aliás, que turma! Nunca me esquecerei da união, do companheirismo, do apoio, do profissionalismo que cada um demonstrou. Realmente são pessoas especiais, desejo que a Administração Pública tenha mais pessoas/servidores públicos como vocês, o Brasil merece!

Universidade Federal do Mato Grosso do Sul, pela oportunidade de qualificação.

Por fim, agradeço do fundo do meu coração, a todos!

“Todos os atos de iniciativa e criação têm uma verdade elementar, e ignorá-la mata incontáveis ideias e incontáveis planos. No momento em que nos comprometemos, a providência divina também se põe em movimento. Todo um fluir de acontecimentos surge ao nosso favor. Como resultado da atitude, seguem todas as formas imprevistas de coincidências, encontros e ajuda, que nenhum ser humano jamais poderia ter sonhado encontrar. Qualquer coisa que você possa fazer ou sonhar, você pode começar. A coragem contém em si mesma, o poder, o gênio e a magia.”

(Johann Goethe)

RESUMO

O presente estudo objetivou analisar as repercussões da expansão do ensino superior no contexto da UFMS, no período de 2002 a 2014, sob a ótica institucional e financeira desta, estabelecendo como marco o programa REUNI - Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais. Bem como, constatar o quanto a UFMS expandiu em relação à quantidade de vagas, matrículas, cursos, concluintes, docentes e técnicos administrativos, neste período, e até que ponto atingiu as metas pactuadas com o programa REUNI; analisar o financiamento da UFMS considerando o orçamento executado, o acréscimo de recursos e sua relação com a proposta de expansão do governo federal; e apontar as melhorias e/ou problemas no contexto da expansão da UFMS, antes e após a implementação do programa. Para tanto, foi utilizado como método para coleta de dados a pesquisa documental *ex-post-facto*, ou seja, direcionada à busca de uma avaliação posterior a implementação de uma política pública, para a apreciação do comportamento da expansão física, bem como dos recursos executados na UFMS, dispondo como fontes principais: os dados primários do Censo da educação superior, exposto pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), com o suporte do portal Siga Brasil. A partir da análise de dados foi possível perceber a importância de políticas de expansão no contexto de uma universidade pública e o quanto o financiamento do governo toma forma indispensável para que esta expansão ocorra, sendo refletido até mesmo na realização de recursos próprios pela instituição. Foi apresentada significativa evolução dos recursos executados na universidade e distribuídos pelos grupos de natureza de despesa: pessoal e encargos sociais; outras despesas correntes; e investimentos. Financiados pelos recursos do Tesouro Nacional, pelos recursos arrecadados pela universidade e por convênios firmados pela UFMS com demais entidades. O estudo tomou como destaque o programa REUNI, que estabeleceu metas e indicadores, exigindo eficiência e eficácia das universidades, assemelhando-se a um contrato de gestão. Com o programa foi possível expandir a criação de novos cursos de graduação presencial e o aumento no número de vagas, além da expansão da pós-graduação, e recuperação do quadro de servidores, tanto docentes quanto técnicos administrativos, em consonância com o aumento da qualificação destes. Apresentou dificuldade em alavancar concluintes, ficando abaixo da meta estabelecida pelo REUNI de 90%, e limitações também para alavancar as matrículas apesar do aumento de vagas disponíveis. No período estudado, a universidade se consolida em sua característica *multicampi* e na expansão com viés à interiorização. E possui como desafio a manutenção da expansão tanto no seu aspecto financeiro diante dos investimentos que ocorreram durante o período REUNI, quanto dos seus indicadores educacionais. Assim, o presente trabalho contribui com algumas propostas de ações diante deste cenário. Enfim, por meio de todo o estudo realizado e das sugestões de ações apresentadas, foi possível afirmar a hipótese que, no contexto do estudo, o REUNI mostrou-se como marco positivo na expansão da UFMS.

Palavras-chave: Universidades Federais. Expansão. Financiamento. REUNI.

ABSTRACT

This research aimed to analysing the repercussion of the expansion of higher education at UFMS, from 2002 to 2014, from the institutional and financial perspectives, establishing REUNI – Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais as its starting point. It intends to investigate this expansion in relation to the number of vacancies, registrations, courses offered by the institution, students who graduated, professors and technicians, and also observe, to what extent, the institution reached the goals of this program. The financial aspect was examined taking into account the budget submitted by UFMS, the addition of financial resources considering the federal government proposals. Besides this, the study will try to show the benefits and/or problems in this context, before and after the implementation of the program. To achieve our objective we started the investigation with an *ex-post-facto* documental research using as source the primary data of the higher education census, given by Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), and the portal Siga Brasil. The analyses showed that the policies on expansion at Public Universities, and the relevance of the financing provided by the government are essential to the expansion. The study highlighted REUNI which established goals and indicators, demanded efficiency and efficacy of the institutions like a management contract. With this program the university could expand the number of undergraduation courses, increase the number of vacancies and the number of postgraduation courses. It provided the improvement of its servants' board, professors and administrative technicians, and promoted their qualifications. Among the problems, it was possible to identify that the institution was not able to achieve the 90% of graduated students proposed by REUNI, what also happened to the number of registrations despite the availability of vacancies. In the period of the research, we could notice that this university consolidated its *multicampi* characteristics, including the offer of new courses, but the institution still has the challenge of keeping its policy of expansion. So, this study contributes this context, giving suggestions, proposing actions, and reaffirming the hypothesis that REUNI was a positive program for the expansion of UFMS.

Keywords: Federal Universities. Expansion. Finance. REUNI.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURAS

Figura 1: Mapa da localização dos Câmpus da UFMS	33
Figura 2: Estrutura organizacional da UFMS em 2014.....	34

GRÁFICOS

Gráfico 1- Linha do tempo da criação das universidades federais.	26
Gráfico 2 - Evolução do número de vagas ofertadas pela UFMS, nos cursos de graduação presencial. 2001-2014.	46
Gráfico 3 - Evolução da quantidade de cursos de graduação presencial na UFMS. 2001-2014.	47
Gráfico 4 - Evolução do número matrículas em cursos de graduação presencial na UFMS. 2001-2014.	48
Gráfico 5 - Evolução do número de concluintes em cursos de graduação presencial. 2001-2014.	49
Gráfico 6 - Evolução do número total de docentes (em exercícios e afastados), na UFMS, por grau de formação.	51
Gráfico 7 - Evolução do número total de técnicos administrativos na UFMS (em exercício e afastados). 2001-2014.	52
Gráfico 8 - Evolução do número total de técnicos administrativos na UFMS (em exercícios e afastados), por grau de formação. 2001-2014.	53
Gráfico 9 - Evolução dos recursos financeiros liquidados na UFMS, todas as fontes – 2001-2014, em R\$ correntes.....	57
Gráfico 10 - Evolução dos gastos com Pessoal e Encargos Sociais na UFMS - 2001-2014, em R\$ correntes.	60
Gráfico 11 - Evolução dos gastos com Outras Despesas Correntes na UFMS - 2001-2014, em R\$ correntes.	62
Gráfico 12 - Evolução dos gastos com Investimentos na UFMS - 2001-2014, em R\$ correntes.	66
Gráfico 13 - Evolução dos recursos financeiros liquidados na UFMS, Recursos do Tesouro Nacional – 2001-2014, em R\$ correntes.....	69
Gráfico 14 - Evolução dos recursos financeiros liquidados na UFMS, Recursos Próprios – 2001-2014, em R\$ correntes.	73
Gráfico 15 - Evolução dos recursos financeiros liquidados na UFMS, Recursos de Convênios – 2001-2014, em R\$ correntes.	77
Gráfico 16 - Fontes de recursos e sua participação em Outras Despesas Correntes e Investimentos. 2001 - 2014.	78

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Dimensões do Plano de Expansão e Reestruturação da Educação Superior – REUNI.....	36
Quadro 2 - Sugestões para ações no contexto de desenvolvimento da UFMS: Eixo 1.	82
Quadro 3 - Sugestões para ações no contexto de desenvolvimento da UFMS: Eixo 2.	83
Quadro 4 - Sugestões para ações no contexto de desenvolvimento da UFMS: Eixo 3.	85
Quadro 5 - Sugestões para ações no contexto de desenvolvimento da UFMS: Eixo 4.	86
Quadro 6 - Sugestões para ações no contexto de desenvolvimento da UFMS: Eixo 5.	87
Quadro 7 - Sugestões para ações no contexto de desenvolvimento da UFMS: Eixo 6.	88
Quadro 8 - Sugestões para ações no contexto de desenvolvimento da UFMS: Eixo 7.	90
Quadro 9 - Sugestões para ações no contexto de desenvolvimento da UFMS: Eixo 8.	91
Quadro 10 - Sugestões para ações no contexto de desenvolvimento da UFMS: Eixo 9.	92
Quadro 11 - Sugestões para ações no contexto de desenvolvimento da UFMS: Eixo 10.	93
Quadro 12 - Sugestões para ações no contexto de desenvolvimento da UFMS: Eixo 11.	94
Quadro 13 - Sugestões para ações no contexto de desenvolvimento da UFMS: Eixo 12.	95
Quadro 14 - Sugestões para ações no contexto de desenvolvimento da UFMS: Eixo 13.	96
Quadro 15 - Sugestões para ações no contexto de desenvolvimento da UFMS: Eixo 14.	97

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Previsão de Acréscimo Orçamentário a partir do Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007 (Valores em milhares de reais)	29
Tabela 2 - Recursos Orçamentários Destinados ao Programa de Expansão - REUNI (Valores em milhares de reais).....	29
Tabela 3 - Dados pactuados, conforme Plano de Metas UFMS 2008-2012.	39
Tabela 4 - Evolução dos Recursos Financeiros Totais, todas as fontes, executados na UFMS - 2001-2014. (Valores em R\$ correntes)	55
Tabela 5 - Execução por Grupo de Natureza de Despesa: Pessoal e Encargos Sociais, evolução em relação ao ano imediatamente anterior e sua participação no total executado – 2001-2014. (Valores em R\$ correntes)	58
Tabela 6 - Execução por Grupo de Natureza de Despesa: Outras Despesas Correntes, evolução em relação ao ano imediatamente anterior e sua participação no total executado - 2001-2014. (Valores em R\$ correntes)	61
Tabela 7 - Execução por Grupo de Natureza de Despesa: Investimentos, evolução em relação ao ano imediatamente anterior e sua participação no total executado – 2001-2014. (Valores em R\$ correntes)	64
Tabela 8 - Evolução dos Recursos Financeiros executados na UFMS, por fontes do Tesouro nacional, evolução em relação ao ano imediatamente anterior e sua participação no orçamento - 2001-2014. (Valores em R\$ correntes)	67
Tabela 9 - Proporção ocupada pela despesa com pessoal e encargos sociais na receita proveniente do Tesouro Nacional.	70
Tabela 10 - Evolução dos Recursos Financeiros executados na UFMS, por fontes de Recursos Próprios, sua evolução em relação ao ano imediatamente anterior e participação no orçamento – 2001-2012. (Valores em R\$ correntes)	71
Tabela 11 - Evolução dos Recursos Financeiros executados na UFMS, por fontes de Convênios, sua evolução em relação ao ano imediatamente anterior e participação no orçamento. – 2001-2014. (Valores R\$ Correntes).....	75
Tabela 12 - Resultados da expansão universitária no contexto da UFMS	99

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CCBS	Centro de Ciências Biológicas e da Saúde
CCHS	Centro de Ciências Humanas e Sociais
COPEVE	Comissão Permanente de Vestibular
CPAN	Câmpus do Pantanal, Corumbá
CPAQ	Câmpus de Aquidauana
CPAR	Câmpus de Paranaíba
CPBO	Câmpus de Bonito
CPCS	Câmpus de Chapadão do Sul
CPCX	Câmpus de Coxim
CPDO	Câmpus de Dourados
CPNA	Câmpus de Nova Andradina
CPNV	Câmpus de Naviraí
CPPP	Câmpus de Ponta Porã
CPTL	Câmpus de Três Lagoas
ESAN	Escola de Administração e Negócios
Facom	Faculdade de Computação
Fadir	Faculdade de Direito
Faeng	Faculdade de Engenharias, Arquitetura e Urbanismo e Geografia
Famed	Faculdade de Medicina
Famez	Faculdade de Medicina Veterinária e Zootecnia
Faodo	Faculdade de Odontologia
FNDCT	Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FNMA	Fundo Nacional do Meio Ambiente

FNS	Fundo Nacional de Saúde
FUCAPES	Fundo de Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
FUFMS	Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
ICBCG	Instituto de Ciências Biológicas de Campo Grande
IFES	Instituições Federais de Ensino Superior
IFMS	Instituto Federal de Mato Grosso do Sul
Inep	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
INFI	Instituto de Física
INMA	Instituto de Matemática
INQUI	Instituto de Química
MCT	Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação
MET	Ministério do Esporte
PDI	Plano de Diretrizes Internas
PNE	Plano Nacional de Educação
REUNI	Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
SEDH	Secretaria de Direitos Humanos
Sesu	Secretaria de Educação Superior
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
Sien	Sistema de Informações de Ensino
TCG	Taxa de Conclusão Média dos Cursos de Graduação Presenciais
TSG	Taxa de Sucesso na Graduação
UEMT	Universidade Estadual do Mato Grosso
UFGD	Universidade Federal da Grande Dourados
UFMS	Universidade Federal de Mato Grosso do Sul

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	16
2 CONTEXTO DA REALIDADE INVESTIGADA	19
2.1 ABORDAGENS TEÓRICO-CIENTÍFICAS	19
2.1.1 A UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL	32
2.1.2 O REUNI NA UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL	35
2.2 DESCRIÇÃO DOS PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	39
2.2.1 DELIMITAÇÃO DO TEMA.....	44
3 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS.....	45
3.1 A EXPANSÃO DO ENSINO SUPERIOR NA UFMS	45
3.2 A EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA NA UFMS	55
3.3 ANÁLISE DO FINANCIAMENTO DA UFMS	66
4 CONTRIBUIÇÃO DO ESTUDO PARA A ORGANIZAÇÃO E SOCIEDADE	80
4.1 APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DE PROPOSTAS DE INOVAÇÃO E CONTRIBUIÇÃO SOCIAL.....	80
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	99
REFERÊNCIAS.....	103
ANEXOS	109
ANEXO I: RESOLUÇÃO Nº 60/2007 UFMS	110
ANEXO II: ESTRATÉGIAS APRESENTADAS PELA UFMS PARA ADESÃO AO REUNI	111
ANEXO III: PARECER SESU/MEC.....	116

1 INTRODUÇÃO

A educação superior brasileira, nos últimos anos, se viu em um cenário de reconfiguração e expansão das universidades federais. Neste contexto, o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais, o REUNI, se apresentou como uma espécie de ferramenta para a consolidação de uma política nacional de expansão da educação superior pública. Estabeleceu, com a instituição deste programa, uma série de metas que visaram, prioritariamente, à ampliação do acesso às universidades públicas federais e à melhoria de indicadores destas instituições, principalmente ao que concerne à Taxa de Sucesso na Graduação e à Relação Aluno Professor.

De forma geral, a expansão do ensino superior busca atenuar as necessidades da sociedade quanto à maior oportunidade de acesso à educação superior, bem como demais atividades que podem ser atendidas por estas instituições: investigações científicas, provimento da cultura e prestação de serviços dos mais variados devido à capacidade de estabelecimento de projetos para estes fins.

Como estas instituições são financiadas pelo governo, há a necessidade de verificar se os investimentos foram (e estão sendo) economicamente viáveis para que esta expansão ocorra institucionalmente e possa manter esta característica de entidade com diversas atividades. Portanto, a temática deste trabalho se situa no campo das políticas públicas de educação superior com viés para seu financiamento e consequente expansão institucional.

Diante desta conjuntura, considerando a possibilidade de mensuração dos resultados efetivos dos aspectos relacionados à expansão da educação superior na última década e meia, e estabelecendo como marco de referência o programa REUNI, buscou-se reunir dados/informações com o propósito de responder ao seguinte problema de pesquisa: Quais os resultados da expansão universitária no contexto da UFMS, obtidos através do programa REUNI?

O objetivo de descrever sobre a expansão de uma universidade federal consiste em refletir sobre as relações que possam ser estabelecidas com a implementação de programas como o REUNI, e consequentes desdobramentos quanto ao aspecto institucional e financeiro. Trataremos aqui da Fundação

Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), no período compreendido entre 2002 e 2014. Portanto, o objetivo geral deste trabalho é analisar as repercussões da expansão da UFMS sob a ótica institucional e financeira, na última década e meia, portando como marco o programa REUNI.

Neste contexto, uma das estratégias para compreender este cenário é constatar o quanto a UFMS expandiu fisicamente em relação à quantidade de vagas, matrículas, cursos, concluintes, docentes e técnicos administrativos, durante o período de estudo, e até que ponto atingiu as metas pactuadas com o marco do programa REUNI. Analisar o financiamento da UFMS considerando o orçamento executado, o acréscimo de recursos e sua relação com a proposta de expansão do governo federal. Por fim, apontar as melhorias e/ou problemas no contexto da expansão da UFMS, antes e após a implementação do REUNI, em seu aspecto institucional e financeiro.

Isto posto, este estudo se justifica por sua relevância social e institucional, uma vez que, diante das transformações provocadas no sistema de educação superior, a partir de programas de expansão e de investimentos às Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), em contextos recentes, torna-se relevante analisar o marco que os princípios orientadores do REUNI dentro do cenário de expansão, trouxeram a estas instituições. Sendo assim, atribui ao estudo significativa importância para a compreensão sobre a (re)configuração do ensino superior público e federal, em contribuição para seu público alvo, toda a comunidade acadêmica, em especial da UFMS.

Para o desenvolvimento do presente trabalho foram utilizadas pesquisas bibliográficas e de *ex-post-facto*. A pesquisa bibliográfica transcorreu de maneira exploratória a fim de buscar maior familiaridade com o assunto por meio de livros, teses, dissertações, artigos científicos, além de legislações, decretos, portarias e relatórios. Na segunda fase da pesquisa, ocorreu a análise documental *ex-post-facto*, com característica quantitativa para apreciação do comportamento da expansão física, bem como dos recursos executados na UFMS, no período de 2001-2014, apresentados por tabelas e gráficos. Utilizou-se de dados primários extraídos de fontes eletrônicas que melhor resume a base de dados sobre educação superior e financiamento público: o Censo da educação superior, exposto pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), com o suporte

do portal Siga Brasil. Para tanto, foi necessário também à análise de documentos que contém informações essenciais da instituição para complementar a fundamentação da investigação, como: os relatórios de gestão; o próprio projeto proposto pela UFMS para adesão ao REUNI; relatórios avaliativos; e o Plano de Diretrizes Internas - PDI (menções no transcorrer do texto).

Assim sendo, este estudo estrutura-se em cinco capítulos, expondo no primeiro a presente introdução do trabalho. No segundo capítulo, o contexto da realidade investigada com as abordagens teórico-científicas, a descrição da UFMS, e esta como parte do programa REUNI.

No terceiro capítulo, são apresentados e analisados os dados da expansão da UFMS: os dados institucionais de expansão do ensino superior, a execução orçamentária e seu financiamento.

Por conseguinte, a partir do que foi apresentado e discutido nos capítulos precedentes, no quarto capítulo, abordam-se sugestões para procedimentos futuros e melhorias na instituição.

Por fim, no quinto capítulo, as considerações finais.

2 CONTEXTO DA REALIDADE INVESTIGADA

2.1 Abordagens Teórico-Científicas

A busca pelo conhecimento sobre a educação superior brasileira, tanto em sua trajetória histórica quanto contemporânea, ajuda-nos a compreender o processo de expansão deste nível de ensino e o papel do governo frente às políticas públicas para educação com instituições de leis, normas e regulamentos, e a disponibilidade de financiamento para este segmento da sociedade. Assim, já que oferecer à sociedade a possibilidade democrática de acesso à educação é um dever constitucional¹ por parte do Estado, se torna viável, portanto, constante acompanhamento e avaliação das políticas que possibilitam maior acesso da população às universidades brasileiras.

Historicamente, a educação superior no Brasil é um processo considerado recente como demonstra o estudo de Oliven (2002), ao comparar o Brasil com outros países da América Latina, e assim expor que enquanto estes já possuíam universidades desde o século XVI, fundadas pelos espanhóis, a primeira universidade brasileira data de 1920, a Universidade do Rio de Janeiro, ou seja, século XX: “Isso talvez se deva ao alto conceito da Universidade de Coimbra, o que dificultava a sua substituição por uma instituição do jovem país.” (OLIVEN, 2002, p. 32), permitindo até então apenas instituições isoladas e de pequeno porte em solo brasileiro².

Apenas na década de 1930, com a criação do Ministério da Educação e Saúde Pública, pelo presidente Getúlio Vargas (1930-1945) (BRASIL, 2016a), foi aprovado o Estatuto das Universidades Brasileiras pelo Decreto nº 19.851, de 11 de abril de 1931, que vigorou até 1961. Por essa norma as universidades brasileiras poderiam ser criadas e mantidas pela União, pelos Estados ou, sob a forma de fundações ou associações por particulares, constituindo assim universidades oficiais públicas ou livres (privadas), (BRASIL, 1931). Ou seja, passa a admitir, portanto,

¹ Art. 205 “A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (BRASIL, 1988)

² No século XIX possuíam cursos superiores de orientação profissional – Medicina, Direito e Politécnica – porém, no período imperial não foi criada uma **universidade** no Brasil (OLIVEN, 2002, grifo meu). Também não está aqui considerado o ensino superior ministrado pelos Jesuítas para candidatos à escola sacerdotal.

duas naturezas administrativas para as universidades, a primeira operada pelo Estado e a segunda pelo Mercado.

Ainda segundo o estudo de Oliven (2002), durante a Nova República (1930 a 1964), foram criadas 22 universidades federais, constituindo o sistema de universidades públicas federais. “Cada unidade da federação passou a contar em suas respectivas capitais, com uma universidade pública federal.” (OLIVEN, 2002, p. 37). Estas universidades, no entanto, não passavam de aglomerado de escolas³ com cursos de licenciatura, que foram aglutinadas e em grande parte federalizadas e que ainda possuíam sistemas de cátedras vitalícias⁴.

Em 1961, ocorreu a criação da Universidade de Brasília, considerada um marco por apresentar uma estrutura mais flexível e moderna, como destaca a autora:

Essa foi a primeira universidade brasileira que não foi criada a partir da aglutinação de faculdades pré-existentes; sua estrutura era integrada, flexível e moderna e contrapunha-se à universidade segmentada em cursos profissionalizantes. Seguindo o modelo norte-americano, organizou-se na forma de fundação e os departamentos substituíram as cátedras. (OLIVEN, 2002, p. 38)

Esta estrutura adotada pela Universidade de Brasília começou a ser discutida e considerada para as demais universidades. Assim, em 1968, o Congresso Nacional aprovou a Lei da reforma universitária, Lei nº 5.540, (BRASIL, 1968) voltada às IFES (Instituições Federais de Ensino Superior), criou-se então os departamentos, os sistemas de créditos, estabeleceu a indissociabilidade das atividades de ensino, pesquisa e extensão, o regime de tempo integral e a dedicação exclusiva dos professores, dentre outras inovações, como discute Oliven (2002), os departamentos substituíram as antigas cátedras, passando, as chefias a ter caráter rotativo, além de possibilitar a profissionalização dos docentes e a valorização da titulação e produção científica, dessa forma criou condições propícias para o desenvolvimento tanto da pós-graduação como das atividades científicas do país, tendo em vista que as universidades brasileiras eram voltadas, até então, especialmente ao ensino de graduação, com poucas atividades de pesquisa.

³ Neste período o país possuía 86 escolas superiores. De 1945 a 1960, 223 instituições de ensino superior (IES) foram criadas, chegando ao final deste período ao número de 404 instituições (públicas e privadas). (SOARES, SERRA, *et al.*, 2009).

⁴ “O catedrático, “lente proprietário”, era aquele que dominava um campo do saber, escolhia seus assistentes e permanecia no topo da hierarquia acadêmica durante toda sua vida.” (OLIVEN, 2002, p. 32)

A reforma de 1968, apesar de dirigir-se às instituições públicas de ensino superior, segundo Oliven (2002) e Zambello (2013), ultrapassou as fronteiras do público, e chegou até as instituições privadas, pois grande parte deste setor dependia de subsídios governamentais, portanto, procuraram adaptar-se seguindo algumas das orientações da referida Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968. Ainda conforme as autoras, logo após 1968, ocorreu uma expansão do setor privado e com isso, a criação de inúmeras faculdades isoladas.

A partir da década de 70, segundo Zambello (2013), o impulso expansionista é observado principalmente por instituições privadas de ensino. A autora explica ainda que o contexto econômico na segunda metade da década de 70, até meados dos anos 90 (até a estabilização da economia pelo plano Real), é marcado por diminuição das instituições devido às metas de redução de despesas e ajustes de custos por parte do Estado, porém, neste período, a diminuição do setor privado foi menor por adotarem a estratégia de se organizarem em agrupamentos do tipo Faculdades ou Faculdades Integradas ao invés de estabelecimentos isolados, tornando-as com capacidade em atender rapidamente a demanda de mercado.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, além de assegurar no Capítulo III, que a educação é um direito de todos e dever do Estado e da família, neste mesmo capítulo, no artigo 211, §1º, assegura que a União organizará e financiará o sistema federal de ensino e também prestará assistência técnica e financeira aos estados, Distrito Federal e municípios para manutenção e desenvolvimento da educação. Em seu artigo 207, atribui às universidades autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial. (BRASIL, 1988).

Na década de 1990, um dos pontos marcantes foi a proposta de emenda constitucional do governo FHC, apresentado pelo Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado. Neste plano dentre as diversas áreas atendidas pelo Estado, classificava as universidades entre os serviços “não-exclusivos”, e assim propôs a ampliação da autonomia universitária citada na constituição, mas, para tanto, as universidades passariam a ser “Organizações Sociais” não estatais, ou seja, ocorreria o que era denominado como “publicização” destas instituições, que não seriam mais administradas pelo governo e sim por organizações sociais sem fins lucrativos com contratos de gestão firmados pelo Estado para tal fim (BRESSER PEREIRA, PAIVA, *et al.*, 1995).

Nessa linha, a Lei de diretrizes e bases da educação nacional, Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, assegura em seu artigo 54, um estatuto jurídico especial às universidades públicas para atender às particularidades de sua estrutura, organização e financiamento pelo Poder Público, assim como de seus planos de carreira e regime jurídico de pessoal (BRASIL, 1996). Segundo Sguissardi (2000), a LDB de 1996, especialmente com relação a este regime jurídico especial, apresentou-se para consolidar o processo de transformação das universidades públicas em Organizações Sociais, em consonância ao Plano de Reforma do Aparelho do Estado.

Assim, o modelo de reforma do Estado proposto por Bresser Pereira, *et al.* (1995), expresso no Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, atribuía às universidades públicas o papel de Organizações Sociais - organizações de direito privado, não lucrativas, que receberiam subvenção do Estado para o desenvolvimento de atividades de caráter público, desse modo, com liberdade administrativa, flexibilidade e autonomia com relação ao corpo de profissionais, compras, orçamentos, finanças, etc, com o intuito de maior economia e flexibilidade administrativa para atendimento ao novo modelo de gestão pública, a administração gerencial (PEREIRA, 1997).

Para Bresser Pereira (2005) a administração gerencial é aquela orientada para o cidadão e para a obtenção de resultados, e não para os processos como é a burocrática, como estratégia utiliza-se da descentralização e do incentivo à criatividade, além do contrato de gestão como instrumento de controle dos gestores públicos e de alcance de indicadores.

Apesar de não ocorrido tal mudança em sua plenitude, como pretendido no Plano de Reforma do Aparelho do Estado, pois as universidades ainda são instituições de direito público, pertencentes à administração pública indireta, Amaral (2003) afirma que algumas intenções do Plano Bresser foram internalizadas, pois hoje, estas instituições seguem o modelo de gestão voltado ao desempenho, sendo avaliados os seus resultados em função dos recursos disponíveis.

Ainda em quantidade menor até os dias atuais em relação ao setor privado, o ensino superior público brasileiro é formado por instituições que são consideradas de excelência devido, principalmente, à sua produção científica (ZAMBELLO, 2013). Essas IES (Instituições de Ensino Superior) públicas são compostas por instituições municipais, estaduais e federais, sendo que a criação e a manutenção de cada

instituição está pautada na disponibilidade de captação e utilização de recurso vinculado a cada um dos níveis federativos correspondentes. Ou seja, no caso das federais, elas utilizam recursos públicos do governo federal⁵ (ZAMBELLO, 2013), ao passo que para Amaral (2003) conceitua-se como Fundo Público Federal, onde os recursos oriundos da sociedade são colocados à disposição do governo federal para implementar as políticas públicas da União.

Para a contabilidade pública estes recursos são classificados como receitas, como conceitua Marques (2012, p. 97):

A Receita Pública corresponde ao ingresso de proventos arrecadados de tributos, do Tesouro Nacional e de outras fontes de recursos financeiros que passe a integrar e incorporar o patrimônio do Estado, e que permita custear as despesas decorrentes da prestação de serviços públicos e investimentos patrimoniais.

De acordo com a Constituição Federal, a União deve aplicar pelo menos dezoito por cento de sua receita resultante de impostos para a manutenção e desenvolvimento do ensino, sem considerar as transferências aos estados e aos municípios para este cálculo (BRASIL, 1988, art. 212). Nesse cenário, as Instituições as IFES apresentam a receita advinda do governo federal como a principal e mais significativa fonte de recursos.

Ainda assim, as IFES possuem outras duas formas de financiamento de suas atividades: receita própria e convênios. A receita própria compõe a capacidade de arrecadação de cada instituição através de taxas administrativas, inscrições e aluguéis, por exemplo. Os recursos arrecadados são recolhidos à conta única do Tesouro Nacional⁶ por meio de GRU (guia de recolhimento da União), entretanto, esta centralização, que permite a padronização de toda contabilidade do governo federal, não significa perda da individualidade destas disponibilidades para gestão da instituição. (TEIXEIRA, 2014).

A terceira forma de financiamento das atividades no âmbito das IFES são os convênios. Para Meirelles (1994) convênios são acordos firmados por entidades

⁵ “Outras IES, estaduais ou municipais podem receber auxílio da União, mas devem ser mantidas com recursos vindos da sua instância.” (ZAMBELLO, 2013, p. 254)

⁶ “A Conta Única do Tesouro Nacional, mantida pelo Banco Central do Brasil, acolhe todas as disponibilidades financeiras da União, inclusive fundos, de suas autarquias e fundações. Constitui importante instrumento de controle das finanças públicas, uma vez que permite a racionalização da administração dos recursos financeiros, reduzindo a pressão sobre a caixa do Tesouro, além de agilizar os processos de transferência e descentralização financeira e os pagamentos a terceiros.” (BRASIL, 2016b).

públicas de qualquer espécie, ou entre estas e organizações particulares, para realização de interesse comum dos partícipes. Podem ser celebrados com ou sem valores financeiros, conforme explica Sabia (2009, p. 104):

Os convênios com valor consistem em convênios específicos com os termos aditivos, cuja maioria é celebrada com órgãos governamentais da Educação, como a Secretaria da Educação Superior – SESU/MEC e a Fundação Coordenação e Aperfeiçoamento Pessoal Nível Superior – CAPES, Banco do Estado de São Paulo, entre outros.

Apesar da busca por firmar convênios que resultem em valores financeiros para incrementar o orçamento das universidades possa ser considerado como estratégia para diversificar as fontes de financiamento como caracteriza Amaral (2003), há de se lembrar de que existe um interesse mútuo ao celebrar um convênio, diferentemente do contrato administrativo onde os interesses das partes são divergentes (MEIRELLES, 1994). Esse interesse das instituições envolvidas geralmente é a união de forças para a execução de uma política pública, sendo que a regulação básica é disciplinada pelo Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, Portaria interministerial nº 127, de 29 de maio de 2008, além das disposições contidas no artigo 116 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 e também regras específicas da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei complementar nº 101, de 04 de maio de 2000). Objeto de verificação, no caso do governo federal, pelo Tribunal de Contas da União (ABONG, 2004).

Para Sabia (2009) os convênios podem possuir aspectos financeiro ou material, mas também podem resultar em benefícios científicos como a contribuição para o desenvolvimento da ciência como um todo e/ou aplicação prática da teoria que pode resultar em descobertas científicas e trazer benefícios para a sociedade.

A Constituição Federal atribui às universidades autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial (BRASIL, 1988, art. 207). As finanças públicas, em seu aspecto orçamentário são regidas pela Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964 e pela Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Cabe ressaltar que a expansão do ensino superior possui seu aspecto orçamentário regido pelos planos plurianuais, como os demais entes governamentais, com o objetivo do cumprimento de políticas públicas para a educação.

O financiamento da educação tem sido considerado apenas como um meio de realização de uma política pública setorial, a política educacional. Contudo, o financiamento em si pode ser entendido como uma política pública, inclusive com o potencial de indução da adoção de outras políticas públicas, como a de aperfeiçoamento do controle social (MARTINS, 2010).

Souza (2007, p. 67) conceitua política pública como sendo:

[...] o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, colocar o 'governo em ação' e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações, que produzirão resultados ou mudanças no mundo real.

Portanto, as políticas públicas são formuladas no âmbito dos governos, a partir de demandas da sociedade, e se desdobram em planos, programas e projetos, e assim que postas em execução ficam a dispor para acompanhamento e avaliação por parte do próprio governo, da população e de pesquisadores. Cabe avaliar se os objetivos das políticas são alcançados, deste modo, o que foi pretendido e o que de fato foi realizado, qual sua efetividade ou consequências de sua implementação, além da constante busca por melhoria do desempenho do setor público e da capacidade de suas organizações em cumprir com suas missões institucionais.

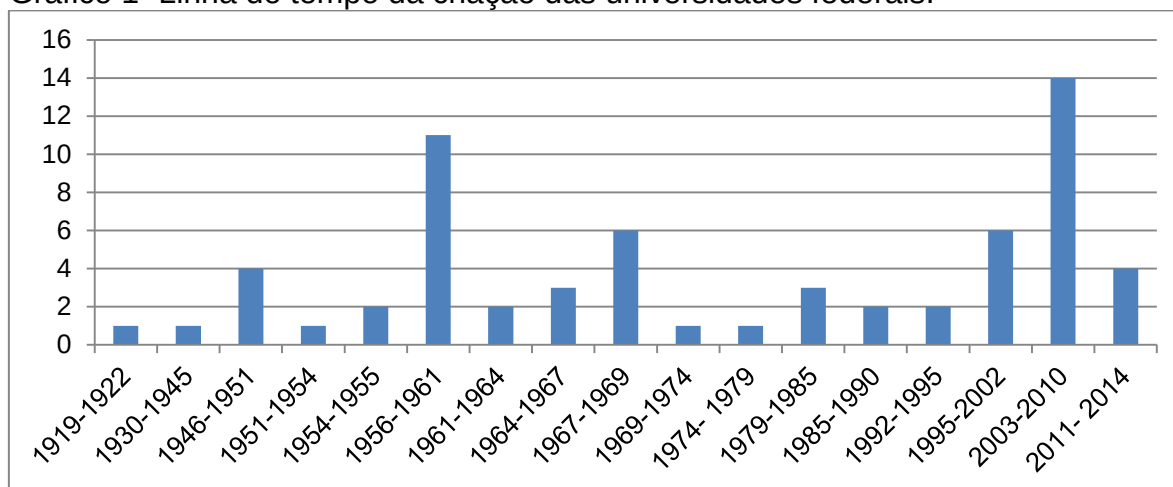
Ainda segundo a autora, países da América Latina possuem dificuldade em “desenhar políticas públicas capazes de impulsionar o desenvolvimento econômico e de promover a inclusão social de grande parte de sua população.” (SOUZA, 2007, p. 66). Neste cenário, é importante destacar que a educação superior é um dos elos dessa corrente capaz de promover o desenvolvimento econômico e a inclusão social (MELLO, 1991), e, em seu panorama está inserido um contexto de políticas públicas que procuram reestruturar as universidades, expandir o acesso e promover melhorias que devem ser analisadas e avaliadas.

Desse modo, mais recentemente, o programa que propôs uma reestruturação das Universidades Federais através de uma política pública de expansão, denominou-se como Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais, o REUNI, e despertou o interesse de pesquisadores das áreas de educação, ciências políticas, finanças e administração, como Zambello

(2013, p. 248) ao notar o aspecto quantitativo e abrangente do programa: “O REUNI provocou uma expansão do número de vagas, de *campi* e de Instituições de Ensino Superior (IES), acompanhada de um espalhamento e ampliação da cobertura das IES pelo território nacional [...]”.

De fato, ao se estabelecer uma linha do tempo é possível visualizar esta expansão das universidades federais nos últimos anos, com ênfase no período de 2003 a 2010, como demonstra o gráfico 1:

Gráfico 1- Linha do tempo da criação das universidades federais.



Fonte: Relatório de Análise sobre a Expansão das Universidades Federais (BRASIL, 2012).

No ano de 2007, o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais, o REUNI, foi instituído pelo Decreto nº 6.096 e se apresentou como uma das ações para a concretização do então Plano Nacional de Educação (PNE) em vigor⁷, aprovado em 2001 pela Lei n. 10.172, para especial atenção aos itens que se referem à expansão da educação superior pública, como o item 4.3.1 que dispõe sobre a meta de expansão da oferta de educação superior: “Prover, até o final da década, a oferta de educação superior para, pelo menos 30% da faixa etária de 18 a 24 anos.” E item 4.3.3 “Estabelecer uma política de expansão que diminua as desigualdades de oferta existentes entre as diferentes regiões do país.” (BRASIL, 2001). Neste cenário, o programa REUNI se apresentou como uma espécie de ferramenta para a consolidação de uma política nacional de expansão da educação superior pública intencionada desde o ano de 2001, mesmo período em que o gráfico 1 apresenta maior criação de universidades federais.

⁷ Atualmente o Plano Nacional de Educação em vigor é o PNE (2014-2024), instituído pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.

O objetivo do REUNI versava sobre:

Criar condições para 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, art. 1º).

Pode-se considerar deste modo, que o programa propôs uma reformulação da capacidade administrativa das universidades, pois, além das IFES se adequarem para a expansão e atendimento da nova demanda, deviam diminuir pontos ociosos em suas instalações. Assim, o Decreto n. 6.096 apresentou tendência a uma administração mais eficiente e racional, seguindo, portanto, a lógica da administração gerencial segundo autores como Araújo (2011) e Borges e Aquino (2012).

O programa possuía como meta global elevar de forma gradual a taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais para 90% e a relação de alunos em cursos de graduação presenciais por professor para 18⁸, dentro de um período de 5 anos. Coube ao Ministério da Educação estabelecer os parâmetros para o cálculo dos indicadores que compõem tais metas.

O Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007, em seu artigo 2º, estabelece as diretrizes do programa:

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 estudante 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 aprendizagem. 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, 2007a).

⁸ Segundo documento elaborado pelo Grupo Assessor nomeado pela Portaria nº 552 SESu/MEC, de 25 jun. 2007, em complemento ao art. 1º §2º do Decreto nº 6.096/2007, “A relação de 18 estudantes de graduação presencial por professor foi fixada com base nas determinações contidas na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996)” (BRASIL, 2007b).

Com a tentativa de assegurar a individualidade de cada IFES e ainda preservar a autonomia universitária expressa no artigo 207 da Constituição Federal⁹, o REUNI (BRASIL, 2007a) nos artigos 4º e 5º, estabeleceu que as instituições interessadas em ingressar no programa, deveriam, dentro do plano de reestruturação aprovado pelo órgão superior da instituição, indicar suas próprias estratégias e etapas para o atendimento aos objetivos do programa, além do levantamento das estimativas de recursos adicionais necessários ao cumprimento das metas fixadas. De acordo com o art. 6º, tais repasses de recursos adicionais destinados à universidade seriam vinculados ao cumprimento das etapas. Segundo o documento apresentado como complemento ao Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007:

Os planos de reestruturação apresentados pelas universidades federais, e aprovados pelo Ministério da Educação, terão sua exequibilidade financeira garantida pelo MEC a partir do ano de 2008, mediante termo de pactuação de metas a ser firmado entre o MEC e as universidades participantes (BRASIL, 2007b, p. 6).

Neste caso, as despesas decorrentes da expansão ficaram à conta das dotações orçamentárias anualmente consignadas ao Ministério da Educação (BRASIL, 2007a, art. 7º). Desse modo, o Governo Federal (BRASIL, 2007b) previa para a execução do programa REUNI, investimentos na ordem de 2 bilhões de reais, considerando a participação de todas as universidades federais, deste valor, 500 milhões de reais seriam alocados considerando o número de matrículas projetadas e o restante, 1,5 bilhão, distribuído, conforme um valor de “referência-SESu” de 5 mil reais a cada nova matrícula projetada. Os orçamentos de custeio e pessoal de cada universidade deviam aumentar gradativamente até o montante de 20% ao final do programa, sendo os recursos previstos alocados em cada unidade orçamentária no Programa 1073 – Brasil Universitário, ação 8282 – Reestruturação e Expansão das Universidades Federais. A tabela 1 demonstra como foi previsto em 2007 o acréscimo orçamentário para a execução do REUNI 2008-2012:

⁹ “Art. 207. As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.” (BRASIL, 1988)

Tabela 1 - Previsão de Acréscimo Orçamentário a partir do Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007 (Valores em milhares de reais).

Ano	2008	2009	2010	2011	2012
Investimento	305.843	567.671	593.231	603.232	-
Custeio/Pessoal	174.157	564.247	975.707	1.445.707	1.970.205
Total	480.000	1.131.918	1.568.938	2.048.939	1.970.205

Fonte: Diretrizes Gerais do Programa REUNI (BRASIL, 2007b, p. 13).

A tabela 1 demonstra a previsão feita pelo Governo Federal em 2007 com relação ao aporte orçamentário para todo o período de execução do programa, considerando a participação de todas as universidades federais. A tabela demonstra um aumento gradativo dos gastos, alcançando ao final do programa um total de mais de 7 bilhões de reais previstos.

Como o REUNI já chegou ao seu término, é possível extrair os valores executados durante o programa para comparação em relação ao previsto inicialmente. A tabela 2 expõe estas informações:

Tabela 2 - Recursos Orçamentários Destinados ao Programa de Expansão - REUNI (Valores em milhares de reais)

Ano	2008	2009	2010	2011	2012
Investimento	759.881	1.283.763	1.210.613	1.922.229	950.818
Custeio/Pessoal	177.551	332.843	535.092	890.924	1.041.007
Total	937.432	1.616.606	1.745.705	2.813.153	1.991.825

Fonte: Relatório de Análise sobre a Expansão das Universidades Federais (BRASIL, 2012).

É possível perceber com os dados da tabela 2, que os valores totais executados ultrapassaram os valores inicialmente previstos para o programa expressos na tabela 1, pois, ao final do programa chega ao montante de mais de 9 bilhões de reais, 2 bilhões a mais que o planejado. De acordo com o relatório da comissão constituída pela Portaria nº 126/2012 – SESu/MEC, todas as universidades federais aderiram ao REUNI e cada universidade possuía autonomia para a elaboração do seu projeto de expansão e reestruturação, e assim puderam adequar o cronograma de execução dos recursos orçamentários às suas demandas anuais, o que evidencia a variação entre os anos. Porém, esta explicação não

justifica o valor a maior do que o previsto em investimento e menor em custeio, como pode ser percebido na tabela 2.

Os investimentos, inicialmente previstos em 2 bilhões de reais, alcançaram no período de 5 anos, mais de 6 bilhões, com o ápice nos anos de 2009 a 2011, quando, segundo o relatório “houve forte investimento em obras e aquisição de equipamentos” (BRASIL, 2012, p. 15). A justificativa da redução do montante em 2012 se dá, ainda conforme o relatório, pela finalização das obras e término do período de aquisição desses equipamentos. Dispõe aqui, uma oportunidade de estudo para analisar a ampliação do gasto em investimentos nestas universidades, que são, conforme a Lei nº 4320, de 17 de março de 1964, recursos destinados às despesas de capital, ou seja, para realização de obras públicas, aquisição de material permanente, aquisição de imóveis, etc. (BRASIL, 1964). Pois, no mesmo instante em que o REUNI priorizou a otimização da capacidade ociosa das universidades, levou em consideração não só os recursos humanos, mas também sua estrutura física.

Quanto aos recursos para despesas de custeio e pessoal, que são despesas correntes conforme a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, responsáveis pela manutenção das instituições, uma vez que abrange pagamento de pessoal ativo, inativo e pensionista, aquisição de material de consumo, pagamento de serviços terceirizados, pagamento de encargos diversos, auxílios aos servidores, dentre outros. Conforme expressos na tabela 2, mantiveram uma evolução gradativa ao longo do período de vigência do programa, porém estava previsto um gasto na ordem de 5 bilhões de reais, enquanto que o efetivo situou-se em torno de 3 bilhões. O relatório de análise do REUNI expõe a seguinte colocação “A tendência do aumento de disponibilização de recursos de custeio está atrelada diretamente ao crescimento do número de matrículas.” (BRASIL, 2012, p. 15).

Portanto, o relatório traz a evolução, mas não expõe a justificativa do valor a menor para esta categoria de despesa, o que levaria a crer que as universidades não alcançaram as metas previstas em relação ao aumento do número de matrículas para o período do programa, que seria o aumento mínimo de 20% das matrículas de graduação projetadas (BRASIL, 2007b, p. 12). O relatório de 2012 não expõe sobre matrícula projetada, mas apenas sobre matrículas simplesmente, exhibe um aumento nacional de 45% no período de 2007 a 2011 (BRASIL, 2012, p. 13).

Há uma divergência quanto à matrícula e à matrícula projetada, enquanto que

matrícula significa o número de alunos ocupando vagas em disciplinas oferecidas, a matrícula projetada leva em consideração a quantidade de vagas de ingresso anuais de cada curso de graduação presencial, o tempo de duração do curso e o seu fator de retenção, sendo dimensionada pela capacidade de atendimento da universidade, como expõe o documento (BRASIL, 2007b, p. 15): “A matrícula projetada em cursos de graduação estima a capacidade de atendimento da universidade como função do número de vagas oferecidas anualmente em seus processos seletivos e a duração dos cursos”.

Portanto, enquanto que as diretrizes do Programa expuseram sobre a matrícula projetada, o relatório de análise do programa expõe sobre o alcance de matrículas simplesmente, comprometendo a comparação do previsto com o alcançado e sua relação com o financiamento.

Ainda em relação ao financiamento, conforme demonstram Borges e Aquino (2012, p. 133), “o REUNI ficou limitado à previsão orçamentária, não havendo a garantia da efetividade, da continuidade e do cumprimento de desembolsos acordados inicialmente”. Os autores se referiam ao artigo 3º do Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007, “o atendimento dos planos é condicionado à capacidade orçamentária e operacional do Ministério da Educação” (BRASIL, 2007a, art. 3º, § 3º). Portanto, ocorreu um receio quanto à continuidade desta política pública.

Contudo, com os dados apresentados nas tabelas 1 e 2, verifica-se que não só honrou como forneceu repasses superiores ao previsto inicialmente, considerando os totais apresentados. Resta saber, portanto, se o REUNI foi de fato um marco neste processo histórico de reestruturações e expansões da educação superior, já que o programa estabeleceu metas governamentais e se assemelhou a um contrato de gestão (DE ARAÚJO e PINHEIRO, 2010). O contrato de gestão é firmado quando da aprovação de seu plano e da assinatura do termo de pactuação de metas pelas universidades, para então ocorrer a liberação dos recursos, se uma universidade não aderisse ao programa, os recursos extras a ela previstos seriam realocados para as outras instituições (BRASIL, 2007a). Ou seja, apesar de ter sido facultativa a adesão ao REUNI, para garantir o acréscimo em seu orçamento, cada universidade deveria aderir ao programa. Desta feita, é evidente perceber porque todas as IFES aderiram ao REUNI.

O que um programa de expansão e reestruturação traz de melhoria às universidades, e após o término do programa, como está a manutenção de todo

esse investimento, são questões ainda a serem discutidas. Para tanto, o *lócus* destes questionamentos no presente estudo é a Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, com comparações realizadas antes, durante e após o REUNI.

2.1.1 A Universidade Federal de Mato Grosso do Sul

A Universidade Federal de Mato Grosso do Sul é o foco deste estudo. Teve sua origem em 1962, em virtude da criação da Faculdade de Farmácia e Odontologia na cidade de Campo Grande, ainda estado de Mato Grosso. Posteriormente, em 1966, pela Lei Estadual nº 2.620, houve a criação do Instituto de Ciências Biológicas de Campo Grande (ICBCG), quando, ocorreu à reformulação da estrutura anterior com a instituição de departamentos e a criação do curso de Medicina (UFMS, 2015a).

Em 1967, criou em Corumbá, o Instituto Superior de Pedagogia e, em Três Lagoas, o Instituto de Ciências Humanas e Letras. Com a Lei Estadual nº 2.947, de 16 de setembro de 1969, houve a integração dos três institutos citados, dando origem a Universidade Estadual do Mato Grosso (UEMT). Em 1970 foram criados os Centros Pedagógicos de Aquidauana e Dourados, e incorporados à UEMT (UFMS, 2015a). Com a divisão do Estado em Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, ocorreu à federalização da instituição pela Lei Federal nº 6.674, de 5 de julho de 1979, denominando-a como Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, FUFMS (BRASIL, 1979).

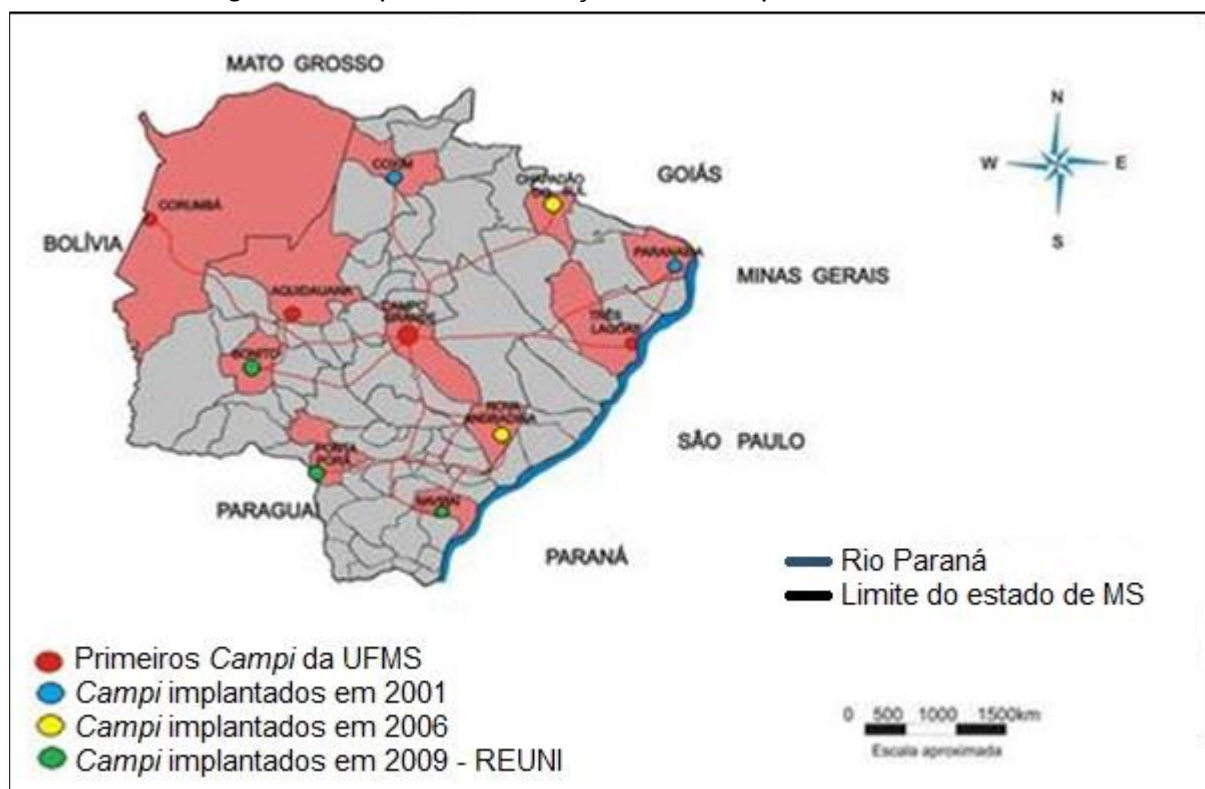
Hoje, além da sede em Campo Grande, capital do Estado de Mato Grosso do Sul, a UFMS, pode ser considerada de característica *multicampi*, com 10 *campi* no interior deste estado, são eles: os antigos *campi* de Corumbá (CPAN), Três Lagoas (CPTL) e Aquidauana (CPAQ). Os *campi* de Coxim (CPCX) e Paranaíba (CPAR), implantados em 2001. Os *campi* de Chapadão do Sul (CPCS) e de Nova Andradina (CPNA), com origem em 2006. E em 2009, devido ao Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI, foram implantados os *campi* de Bonito (CPBO), Naviraí (CPNV) e Ponta Porã (CPPP), (UFMS, 2015a).

Cabe destacar que o câmpus de Dourados (CPDO) foi transformado na Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), com a sua instalação ocorrida em 01 de janeiro de 2006, de acordo com a Lei nº 11.153, de 29 de julho de 2005

(BRASIL, 2005).

Na figura 1, é possível perceber a expansão física da UFMS, por todo o território do Estado de Mato Grosso do Sul.

Figura 1: Mapa da localização dos *Campi* da UFMS.



Fonte: Site da UFMS: <<https://www.ufms.br>>, acesso em 03 de nov. de 2015, e adaptação para este estudo.

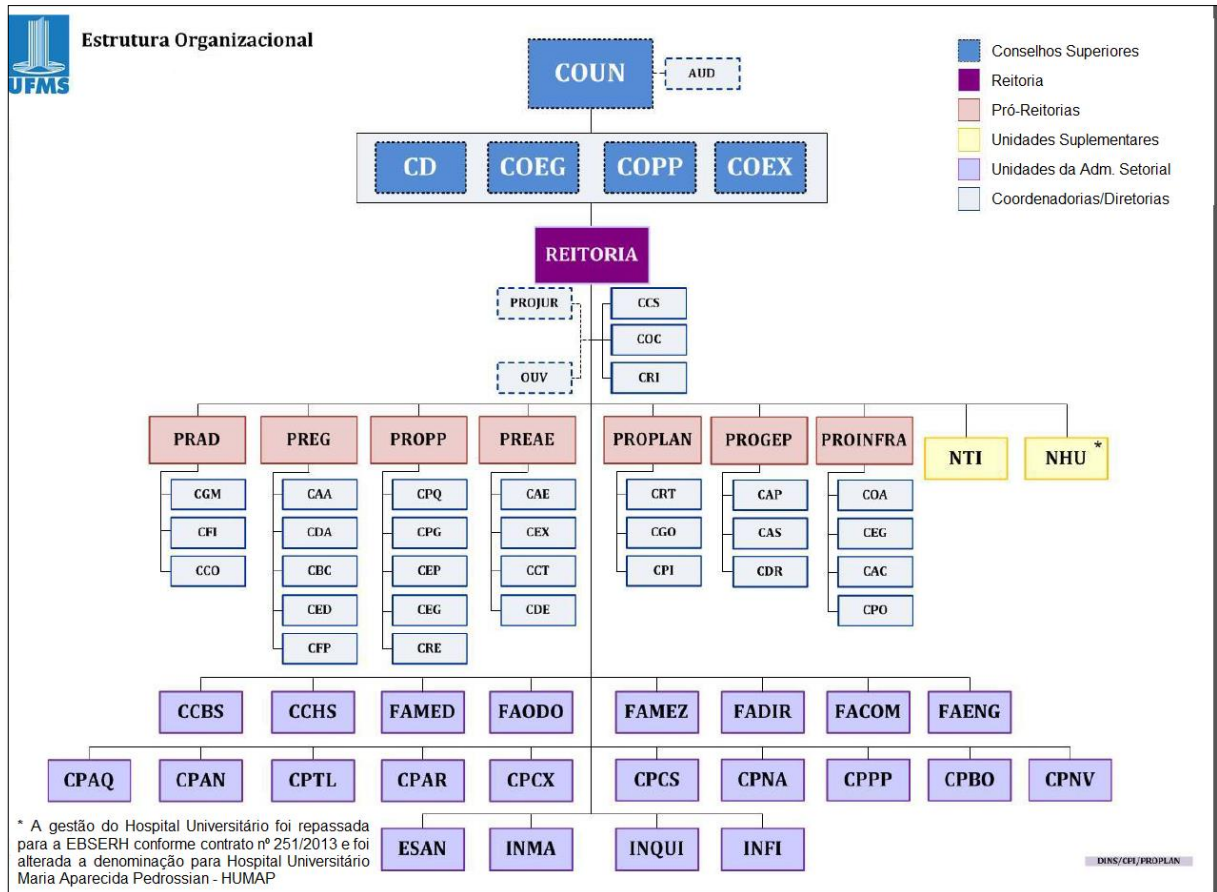
Atualmente, a UFMS possui cursos de graduação e pós-graduação, ambos presenciais e a distância. Os cursos de pós-graduação englobam os cursos de especialização e os programas de mestrado e doutorado. Os números são¹⁰: 146 cursos de graduação presenciais; 7 de graduação à distância; 60 cursos de especialização presenciais; 13 de especialização à distância; 26 mestrados e 8 doutorados.

Em Campo Grande funcionam doze unidades acadêmicas, sendo dois Centros, seis Faculdades, três Institutos e uma Escola de Negócios, sendo estes: Centro de Ciências Biológicas e da Saúde (CCBS); Centro de Ciências Humanas e Sociais (CCHS); Faculdade de Computação (Facom); Faculdade de Direito (Fadir); Faculdade de Medicina (Famed); Faculdade de Medicina Veterinária e Zootecnia

¹⁰ Dados extraídos dos seguintes endereços eletrônicos: <<http://www.ead.ufms.br/wordpress/>>; <<http://www.sien.ufms.br/>>; <<http://www.propp.ufms.br/index.php?section=posgraduacao&itemId=12>>. Acesso em 06 de nov. de 2015.

(Famez); Faculdade de Odontologia (Faodo); Faculdade de Engenharias, Arquitetura e Urbanismo e Geografia (Faeng); Instituto de Matemática (INMA); Instituto de Química (INQUI); Instituto de Física (INFI) e a Escola de Administração e Negócios (ESAN), (UFMS, 2015a).

Figura 2: Estrutura organizacional da UFMS



Fonte: Relatório de Gestão (UFMS, 2015).

É relevante observar que na última década e meia, a UFMS passou de 5 *campi* (incluindo CPDO, na cidade de Dourados), para 11 *campi* (excluindo CPDO, em razão de sua emancipação), uma expansão significativa pelo estado de Mato Grosso do Sul, além de um aparente fortalecimento institucional de suas unidades mais antigas. Neste contexto, nasceu um grande interesse em analisar as políticas de expansão e reestruturação, em especial o REUNI, e o financiamento destinado a esta instituição.

2.1.2 O REUNI na Universidade Federal de Mato Grosso do Sul

A UFMS aderiu ao Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI, conforme Resolução nº 60, de 24 de outubro de 2007 do Conselho Universitário¹¹, para ampliação de 1.726 vagas nos cursos de graduação, ensino presencial, com o aumento de vagas nos cursos existentes e criação de 28 cursos no período de 2008 a 2012, distribuídos pelos Centros e Faculdades em Campo Grande e nos *campi* de Aquidauana, Coxim, Chapadão do Sul, Nova Andradina, Paranaíba, Pantanal e Três Lagoas, além da criação de três novos *campi* localizados nas cidades de Bonito, Naviraí e Ponta Porã.

A UFMS, em reunião extraordinária, aderiu ao programa de expansão com decisão unânime dos membros do Conselho Universitário. As justificativas apresentadas para adesão foram em razão da possibilidade de contribuir com a inserção do governo federal no ensino superior em Mato Grosso Sul com a ampliação da interiorização da universidade pelo estado, incluindo mais três cidades com unidades setoriais acadêmicas, e assim ocupando localizações estratégicas no cenário macroeconômico deste. Outro fator ponderado foi a distribuição de cursos pelo estado voltados para a formação de professores, contribuindo em grande parte para o crescimento do número de jovens que serão os futuros professores e profissionais da educação (UFMS, 2007).

Para ter sua adesão aceita, a UFMS, assim como as demais IFES, precisou elaborar, com base em diretrizes já pré-estabelecidas pelo programa REUNI, um plano institucional de reestruturação com início em 2008 e vigência até 2012. Assim, o REUNI se apresentou com as “diretrizes gerais”, sendo as dimensões para preenchimento dentro da plataforma SIMEC, Sistema Integrado de Monitoramento do Ministério da Educação. São seis dimensões ao todo, dispostas de A a F e ramificadas em subdimensões, conforme o quadro 1:

¹¹ A publicação da Resolução de nº 60, de 24 de outubro de 2007, está no Boletim de Serviço da UFMS nº 4.253, de 11 de fevereiro de 2008. Disponível em <<https://bse.ufms.br/bse/>> Acesso em: 09 jan. 2016.

Quadro 1 - Dimensões do Plano de Expansão e Reestruturação da Educação Superior – REUNI.

Dimensão	Subdimensão
A. Ampliação da Oferta da Educação Superior	A.1. Aumento de vagas de ingresso, especialmente no período noturno
	A.2. Redução das taxas de evasão
	A.3. Ocupação de vagas ociosas
B. Reestruturação acadêmico-curricular	B.1. Revisão da estrutura acadêmica buscando a constante elevação da qualidade
	B.2. Reorganização dos cursos de graduação
	B.3. Diversificação das modalidades de graduação, preferencialmente com superação da profissionalização precoce e especializada
	B.4. Implantação de regimes curriculares e sistemas de títulos que possibilitem a construção de itinerários formativos
	B.5. Previsão de modelos de transição, quando for o caso
C. Renovação pedagógica da Educação Superior	C.1. Articulação da educação superior com a educação básica, profissional e tecnológica
	C.2. Atualização de metodologias (e tecnologias) de ensino-aprendizagem
	C.3. Previsão de programas de capacitação pedagógica para implementação de novo modelo
D. Mobilidade Intra e Interinstitucional	D.1. Promoção da ampla mobilidade estudantil mediante o aproveitamento de créditos e a circulação de estudantes entre cursos e programas, e entre instituições de educação superior
E. Compromisso social da instituição	E.1. Políticas de inclusão
	E.2. Programas de assistência estudantil
	E.3. Políticas de extensão universitária
F. Suporte da Pós-graduação ao desenvolvimento e aperfeiçoamento qualitativo dos cursos de graduação	F.1. Articulação da graduação com a pós-graduação: expansão quali-quantitativa da pós-graduação orientada para a renovação pedagógica da educação superior

Fonte: Plano de Expansão da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS, 2007).

De acordo com o Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007, cada instituição deveria incorporar e preencher de maneira específica tais dimensões e estabelecer estratégias para atingir as metas globais e as pactuadas, tendo em vista suas

necessidades e sua capacidade de planejamento e gestão. Como contrapartida, receberiam recursos financeiros, a partir de cronograma específico, para a expansão da infraestrutura, aquisição de novos equipamentos e contratação de pessoal (BRASIL, 2007a). Ou seja, através do REUNI foi estabelecido um plano de metas firmado com cada universidade em um contrato de gestão que prezou pela eficiência das instituições e uma maior racionalidade dos recursos, assim como esclarece da Silva e Castro (2014, p. 217):

A implantação do REUNI nas universidades públicas está diretamente articulada às mudanças na forma de gestão e à consequente reorganização dos serviços públicos. Nesse sentido, torna-se evidente a tentativa de promover uma expansão pela via da racionalização dos recursos, como está posto no próprio decreto que institui o Programa, e introduzir uma lógica gerencialista voltada para o controle de resultados nas universidades federais.

Assim, o programa se apresentou como uma oportunidade de alinhar a expansão do sistema público federal de educação superior com reestruturações acadêmicas, curriculares e institucionais, afim de utilização mais adequada dos recursos e maior flexibilidade e qualidade da educação superior. Segundo Ribeiro e Chaves (2010), o programa REUNI se apresentou como uma novidade, pois ao mesmo tempo em que dá às IFES a possibilidade de ampliação dos recursos financeiros e humanos, caso concordassem em atingir as metas e objetivos do programa, introduz, um novo paradigma de gestão, orientado pela racionalidade do capital e subordinado à lógica economicista e eficientista.

Destarte, em estudo realizado por Silva (2011), a autora analisa as propostas apresentadas e estratégias adotadas pela UFMS¹² para adesão ao programa REUNI¹³. Aponta que as estratégias da UFMS tiveram como foco principal a expansão institucional da universidade, principalmente nas dimensões A e F do quadro 1, tendo como ênfase a concentração na ampliação de vagas, de cursos e de *campi*. Quanto às outras dimensões, como “reestruturação acadêmico-curricular”, “renovação pedagógica da educação superior” e “mobilidade acadêmica intra e interinstitucional”, a autora considera que a universidade as deixou em segundo plano (dimensões B, C e D, presentes no quadro 1).

¹² A autora também analisa as propostas apresentadas pela Universidade da Grande Dourados – UFGD (SILVA, 2011).

¹³ O quadro com as estratégias apresentadas pela UFMS para adesão ao REUNI, está inserido no anexo deste trabalho.

Cabe observar que embora se perceba um aparente foco pelo efficientismo, o REUNI ofereceu também diretrizes voltadas para a qualidade do ensino, como: B.1. “Revisão da estrutura acadêmica buscando a constante elevação da qualidade”; C.2. “Atualização de metodologia de aprendizagem”; e C.3, “previsão de programas de capacitação pedagógica para implementação de novo modelo”, conforme quadro 1. Todavia, em Parecer Geral de aprovação do plano de adesão ao REUNI da UFMS, as dimensões pedagógicas ainda não estavam incluídas de forma satisfatória, como demonstra: “A Universidade precisa desenvolver uma proposta de formação e apoio pedagógico ao corpo docente. Ela não foi incluída de forma satisfatória no documento analisado” (SESU, 2008). O que reforça a análise de Silva (2011), em que demonstrou ser o enfoque inicial da UFMS, a expansão institucional¹⁴.

Ainda em relação às propostas estratégicas apresentadas pela UFMS para adesão ao REUNI, analisadas por Silva (2011) e expostas no anexo deste trabalho, cabe destacar que houve uma preocupação em alterar a gestão institucional da universidade, para atender a subdimensão A.2, pois ocorreu a proposta de alteração da legislação acadêmica, no intuito de reduzir a evasão, e também à subdimensão B.2, ao propor mudanças estatutárias e regimentares pertinentes para a reorganização dos cursos de graduação. Idealizações de novas configurações administrativas ocorreram para atender a subdimensão B.1 e B.2, ao propor transformações na estrutura organizacional para criar novas coordenadorias, departamentos, ou seja, reorganizar a estrutura organizacional.

Logo, é possível concordar com Silva (2011) que o plano proposto pela UFMS apresentou características de expansão institucional, como para atender à subdimensão A.1, com a proposta de aumento de cursos de graduação noturnos e vagas em cursos existentes, e à A.2, ampliar a oferta de disciplinas em períodos especiais. Reforça o entendimento ao observar que apesar da UFMS já apresentar uma forte inserção regional, optou-se por ainda maior ênfase na interiorização com a criação de mais três *campi*: Bonito (CPBO), Naviraí (CPNV) e Ponta Porã (CPPP).

Por consequência, conforme pesquisa realizada em relatórios de evolução do programa na UFMS, as informações são primordialmente voltadas para a expansão institucional e para o alcance de metas e melhor desempenho em indicadores, o que

¹⁴ Não cabe a este trabalho fazer análise ou críticas pedagógicas, para tal, sugere-se leitura completa do estudo de Silva (2011).

mostra uma administração voltada para resultados institucionais, assim como demonstrou inicialmente com a elaboração de seu projeto de adesão.

A tabela a seguir expõe os dados pactuados pela UFMS ao ingressar no programa REUNI:

Tabela 3 - Dados pactuados, conforme Plano de Metas UFMS 2008-2012.

Proposta de Expansão REUNI/UFMS	Situação em 2007	Pactuado para 2012
Cursos de Graduação	67	111
Cursos Noturnos	38	57
Vagas para Ingresso no Vestibular	3.190	5.006
Cursos de Mestrado	14	22
Cursos de Doutorado	3	6
<i>Campi</i>	8	11

Fonte: Relatório REUNI/UFMS (UFMS, 2010).

Os dados apresentados na tabela acima foram expostos em relatórios publicados pela própria instituição, apresentaram foco para uma expansão significativa nos cursos e nas matrículas da instituição. No próximo capítulo serão estudados os resultados alcançados pela UFMS, em comparação com o período que antecedeu ao programa REUNI. Antes, apresentaremos os procedimentos metodológicos.

2.2 Descrição dos Procedimentos Metodológicos

A pesquisa que para Ander-Egg (1978, p. 28) se apresenta como “um procedimento reflexivo sistemático, controlado e crítico, que permite descobrir novos fatos ou dados, relações ou leis, em qualquer área de conhecimento”, é complementada por Marconi e Lakatos (2003) como um procedimento formal, com método de pensamento reflexivo, que requer um tratamento científico e se constitui no caminho para conhecer a realidade ou para descobrir verdades parciais.

Logo, esta pesquisa objetivou propor uma reflexão sobre o acesso e financiamento em tempos de expansão das IFES. Possui natureza aplicada, pois se relaciona com verdades e interesses locais, com o intuito de gerar conhecimentos

para aplicação prática diante de problemas específicos (SILVA e MENEZES, 2005). O local, para tanto, é a Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, órgão da administração indireta do Governo Federal, vinculado ao Ministério da Educação.

O conjunto de ações que visou buscar o alcance dos objetivos geral e específicos adveio por meio de procedimentos racionais e sistemáticos conforme propõe o tratamento da ciência, sendo um estudo dividido em duas fases. A primeira fase da pesquisa transcorreu de maneira exploratória, a fim de buscar maior familiaridade com o assunto, por meio de pesquisas bibliográficas e documentais.

Segundo Selltiz *et al.* (1967, p.63 *apud* GIL, 2002, p. 41) as pesquisas exploratórias têm como objetivo:

Proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a constituir hipóteses. Pode-se dizer que estas pesquisas têm como objetivo principal o aprimoramento de ideias ou a descoberta de intuições. Seu planejamento é, portanto, bastante flexível, de modo que possibilite a consideração dos mais variados aspectos relativos ao fato estudado. Na maioria dos casos, essas pesquisas envolvem: (a) levantamento bibliográfico; (b) entrevistas com pessoas que tiveram experiências práticas com o problema pesquisado; e (c) análise de exemplos que "estimulem" a compreensão.

Portanto, nesta primeira fase de aspecto exploratório da pesquisa houve o levantamento bibliográfico relacionado ao tema em estudo: a expansão da educação superior e suas formas de financiamento. Ainda segundo o autor, a pesquisa bibliográfica é desenvolvida com base em material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos. Formou-se, portanto, a literatura de referência do presente trabalho, com dados secundários, com o propósito de dar direção às questões, ou seja, dedutivamente.

Ainda na primeira fase, utilizou-se da pesquisa documental com o objetivo exploratório, a fim de que também ocorra maior proximidade com o tema. A pesquisa documental segundo Apponilário (2012) é aquela em que a fonte de informação primordial é constituída por documentos, sejam eles fontes impressas, sejam eletrônicas. Os documentos mais utilizados foram os de caráter legal, como: decretos, legislações e a Carta Magna. Além de documentos internos publicados no Boletim de Serviços da instituição, como portarias, atas de reuniões e relatórios.

A segunda fase da pesquisa é o delineamento da parte empírica da investigação, caracterizada quanto aos seus objetivos, como descritiva. Para Gil (2002) a pesquisa descritiva tem como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou, então, o estabelecimento de relações entre variáveis, sendo que habitualmente é utilizada pelos pesquisadores sociais preocupados com a atuação prática, além de ser a mais solicitada por organizações como instituições educacionais, empresas comerciais, partidos políticos, etc.

Para esta parte da pesquisa, observou-se ser necessário à utilização de números como instrumento e objeto básico do trabalho, adotou-se, portanto, a abordagem quantitativa, conceituada por Creswell (2007), como método que usa instrumentos predeterminados que geram dados estatísticos. Richardson (2012) relaciona o emprego da quantificação com a condução da pesquisa para garantir a precisão dos resultados e obter uma margem de segurança quanto às inferências, sendo frequentemente utilizado em estudos descritivos que visam descobrir e classificar relações entre variáveis.

Contudo, assim como observa Santos (2009, p. 126) “A complexidade da vida em sociedade e o acelerado processo de transformação exigem atualmente a superação de posturas reducionistas em termos técnicos e operacionais.” Portanto, não foi descartada a abordagem qualitativa quando se fez necessária para análise e interpretação de documentos de gestão da organização em complementariedade aos resultados quantitativos.

Como procedimento técnico, nesta segunda fase, utilizou-se a análise documental *ex-post-facto*, uma vez que o tema de pesquisa está no universo das políticas públicas de expansão das IFES, com a possibilidade de mensuração de resultados, *déficits* de impacto e os efeitos ocasionados na organização e com intuito de contribuição ao conhecimento para ações e programas futuros.

As avaliações posteriores à implementação do programa são chamadas *ex post* ou somativas, e visam trabalhar com impactos e processos, portanto, estuda-se a eficácia e o julgamento do valor geral do programa. A objetividade e a credibilidade dos achados são mais importantes que a aplicabilidade direta dos resultados (LOBO, 1998; ALA-HARJA e HELGASON, 2000 *apud* TREVISAN e VAN BELLEN, 2008, p. 541).

Sendo que “a tradução literal da expressão *ex-post-facto* é ‘a partir do fato passado’. Isso significa que esse tipo de avaliação ou pesquisa dá-se após a ocorrência do programa ou parte dele” (TAVARES, 2005, p. 126). Ainda segundo o autor, a importância desse tipo de estudo está na possibilidade de contribuição com a capacidade de continuidade dos efeitos benéficos dos programas, com vistas a uma maior equidade e sustentabilidade, ou seja, a cooperação para permitir uma distribuição de maneira justa, compatível, na busca por tornar mais sensato e efetivo os gastos públicos e ações políticas.

Desta maneira, através de um estudo descritivo documental *ex-post-facto* aplicado e de natureza quanti-qualitativa, foi realizada a apreciação do comportamento da expansão física, bem como dos recursos executados na UFMS, no período de 2001-2014, apresentados por tabelas e gráficos. Para tanto, primeiramente, foram utilizados dados primários extraídos de fontes eletrônicas que melhor resume a base de dados sobre educação superior (INEP/Censo da Educação Superior¹⁵ e o Sien/UFMS¹⁶) e financiamento público (SIAFI¹⁷ e o Siga Brasil¹⁸). Para posteriormente, em relatórios organizacionais, buscar explicações das distorções encontradas.

O período de 2001 a 2014 foi escolhido por representar uma fase de expansão das IFES, como demonstrado na primeira fase da pesquisa. Optou-se por não estudar os anos de 2015 e 2016, pois estes não apresentaram dados consolidados, principalmente os correspondentes ao Censo da Educação Superior. Este período escolhido para estudo foi dividido em dois subperíodos para análise: primeiro subperíodo (2001-2007), e segundo subperíodo (2008-2014). Esta divisão em subperíodos mostrou-se necessária, pois quando da primeira parte da pesquisa foi considerado o programa REUNI como marco da expansão do ensino superior, desta maneira, objetivou-se a comparação das variações entre os subperíodos com a utilização de estatística descritiva básica e auxílio do *software Microsoft Excel*

¹⁵ Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Censo da Educação Superior - Sinopses Estatísticas da Educação Superior (INEP, 2015).

¹⁶ Sistema de Informações de Ensino da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. (UFMS, 2015b).

¹⁷ Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – “consiste no principal instrumento utilizado para registro, acompanhamento e controle da execução orçamentária, financeira e patrimonial do Governo Federal” (BRASIL, 2015a).

¹⁸ Siga Brasil – “sistema de informações sobre orçamento público, que permite acesso amplo e facilitado ao SIAFI e a outras bases de dados sobre planos e orçamentos públicos, por meio de uma única ferramenta de consulta” (BRASIL, 2015b). Ferramenta disponível em <<https://www12.senado.gov.br/orcamento/loa>>. Acesso em 05 de jan. de 2016.

2010. Sendo assim, o primeiro subperíodo corresponde à expansão e ao financiamento sem às diretrizes e os recursos aportados pelo REUNI, e o segundo subperíodo já sob o marco desta política.

De tal modo, quanto à exposição da análise dos dados relacionados à expansão física da instituição, escolheu-se a apresentação por meio de gráficos de barras, para tanto, o objetivo é ilustrar a expansão da UFMS em termos de vagas, cursos, matrículas, concluintes, docentes e técnicos administrativos. Além da capacidade, demonstrada pela universidade, de atendimento às metas pactuadas.

Em continuidade ao estudo, objetivou-se analisar o financiamento da UFMS considerando o orçamento executado, a fim de verificar o acréscimo de recursos e sua relação com a proposta de expansão do governo federal. Foram analisados os recursos executados dentro de cada exercício financeiro, o que corresponde ao mesmo ano civil. Como recurso executado, entende-se o exposto na Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, sobre liquidação da despesa, “a liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito” (BRASIL, 1964, art. 63). Portanto, a partir do direito adquirido pelo credor se reconhece a liquidação da despesa, ou seja, sua execução.

Para tanto, as despesas liquidadas, no período de 2001 a 2014, na UFMS, foram organizadas em tabelas, correspondentes ao primeiro e ao segundo subperíodo, com os seguintes grupos de informação: Recursos totais; por grupo de natureza de despesa (Pessoal e Encargos Sociais; Outras Despesas Correntes e Investimentos); e fontes de financiamento (Recursos do Tesouro; Recursos Próprios e Convênios). Para cada tabela deste estudo que se relaciona à análise da expansão dos recursos executados pela UFMS, elaborou-se uma coluna com o crescimento percentual a partir de 2002, tendo sempre por base o ano anterior àquele em que indicado o percentual, através da seguinte fórmula: $(\text{ano } x / \text{ano } x-1) * 100$. Observa-se que nas tabelas que apresentam os grupos de natureza de despesa e as fontes de financiamento, foi inserida uma coluna para demonstrar o percentual da participação no orçamento total executado, por ano em cada grupo de informação (toma-se por base, portanto, os valores na tabela Recursos Totais, com exclusão da conta “destaques concedidos” por não representarem acréscimos para a instituição).

Para uma melhor visualização do comportamento da execução orçamentária, sobretudo para fins de comparação de acréscimo ou decréscimo entre os exercícios financeiros, optou-se pela inserção de gráficos em linha após as tabelas, com os dados financeiros de cada grupo de informação.

Portanto, a linha de raciocínio nesta parte da pesquisa se fez por meio do método de procedimento comparativo entre os subperíodos estudados, para afirmar ou refutar a hipótese de que dentro do período estudado, o REUNI apresentou-se como marco positivo para a expansão da UFMS. Segundo Marconi e Lakatos (2003) este é um método que como o próprio nome apresenta, realiza comparações, com a finalidade de verificar similitudes e explicar divergências. “Ocupando da explicação de fenômenos, o método comparativo permite analisar o dado concreto, deduzindo do mesmo os elementos constantes, abstratos e gerais. Constitui uma verdadeira ‘experimentação indireta’” (MARCONI e LAKATOS, 2003, p. 107). Ainda segundo os autores, pode ser utilizado em todas as fases e níveis de investigação, e destacam ainda que em um estudo descritivo pode averiguar a analogia entre (ou analisar) os elementos de uma estrutura, podendo, quando da explicação, apontar vínculos causais entre os fatores presentes e ausentes. Deste modo, a pesquisa expõe seus dados empíricos na próxima seção.

2.2.1 Delimitação do Tema

- Com relação à expansão institucional, delimita-se a responder ao primeiro objetivo específico.
- Quanto ao financiamento, delimita-se aos dados da demonstração da execução da despesa no Siafi, coluna: liquidado.

3 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

3.1 A Expansão do Ensino Superior na UFMS

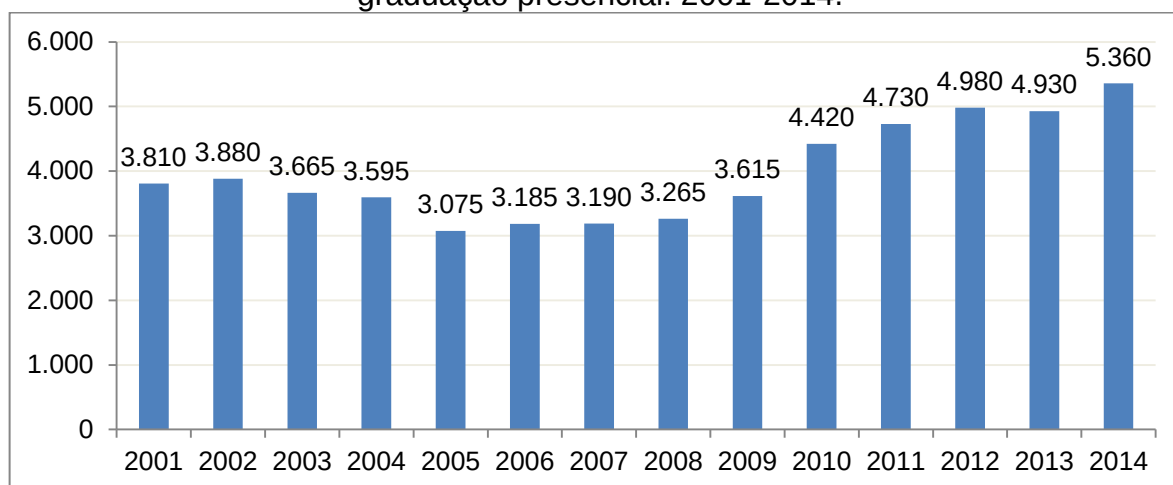
O documento que estabelece as diretrizes do programa REUNI expõe claramente o que significa expansão para o governo federal: “Ampliação do acesso por meio do aumento de **matrículas** em cursos de graduação presenciais nas universidades, dos **recursos humanos** e **materiais**.” (BRASIL, 2007b, p. 25, grifos meus). Logo, nesta seção será apresentado a evolução dos dados relacionados à expansão dentro do período de 2001 a 2014 na UFMS, por meio de gráficos de barras. A explicação segrega esse período em dois subperíodos, o antes REUNI (primeiro subperíodo, que corresponde de 2001 a 2007) e o período correspondente à implementação do REUNI (segundo subperíodo, de 2008 a 2014).

Foram abordadas, também, informações consideradas relevantes para a visualização do crescimento da instituição como: quantidade de cursos, concluintes, metas globais e às pactuadas pela UFMS.

Os dados para a elaboração dos gráficos foram extraídos do Censo da Educação Superior, sinopses estatísticas, apresentados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP e se referem à graduação presencial. Para complementar o estudo, também foram utilizados dados disponíveis no portal do Ministério da Educação - MEC, do Sistema de Informações de Ensino da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul - Sien, Relatórios de Gestão da UFMS e informações do portal da UFMS na internet. Estas fontes se encontram com explicações e indicações em notas de rodapé e nas referências.

O gráfico 2, abaixo, apresenta a expansão do número de vagas novas oferecidas pela UFMS por meio de processos seletivos, dentro do período de estudo:

Gráfico 2 - Evolução do número de vagas ofertadas pela UFMS, nos cursos de graduação presencial. 2001-2014.



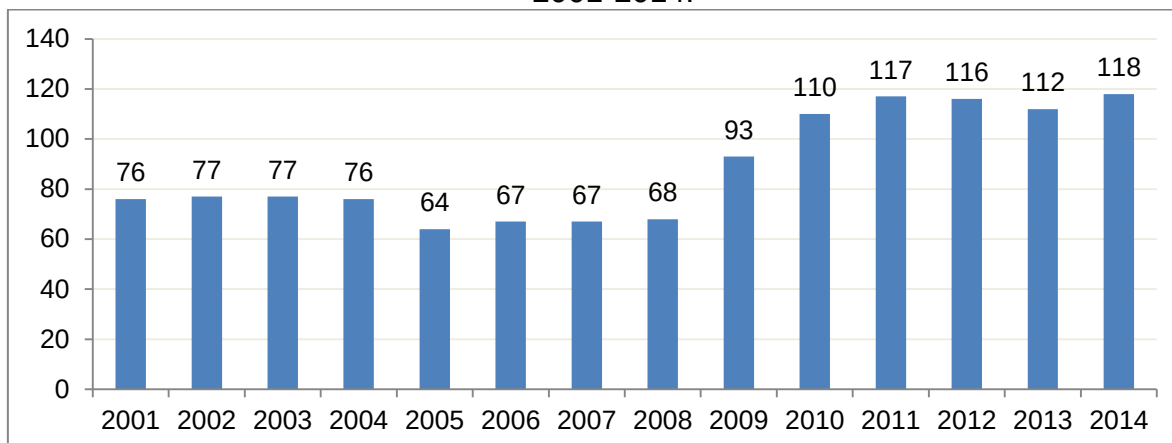
Fonte: MEC/INEP. Sinopses Estatísticas da Educação Superior/Graduação 2001-2014 (INEP, 2015).

Quanto a ampliação de vagas ofertadas pela UFMS, para os cursos de graduação presencial, houve um decréscimo de 16% ao final do primeiro subperíodo (2001-2007), já no segundo subperíodo de estudo (2008-2014) o aumento destas vagas corresponde a 64%. Se considerarmos apenas o período do programa REUNI (2008-2012), ocorreu um aumento de mais de 52% ao final do mesmo, com destaque para os anos que obtiveram elevações significativas como 2009 (aumento de quase 11% em relação a 2008) e 2010 (acréscimo de 22% ao ser comparado com o ano anterior).

A meta pactuada pela universidade, de acordo com seu plano de metas para o REUNI, foi alcançar 5.006 vagas de ingresso para cursos de graduação presencial por meio de processo seletivo até 2012 (UFMS, 2007). De acordo com o gráfico esta meta não foi plenamente alcançada em 2012, quando chegou a marca de 4.980 vagas ofertadas. Contudo, o ano de 2014 apresentou 5.360 vagas, sendo o ano com a maior quantidade de vagas ofertadas dentro do período em estudo, o que corresponde que a universidade matém o foco da expansão como uma de suas metas administrativas mesmo após o encerramento do programa.

Deve-se considerar que para a ampliação de vagas de ingresso para a graduação é necessário a criação de novos cursos neste nível de ensino, como demonstra o gráfico 3, a evolução da quantidade total de cursos de graduação presencial na UFMS, em continuidade ao estudo, comparado em anos e em subperíodos:

Gráfico 3 - Evolução da quantidade de cursos de graduação presencial na UFMS. 2001-2014.



Fonte: MEC/INEP. Sinopses Estatísticas da Educação Superior/Graduação 2001-2014 (INEP, 2015).

É possível perceber que dentro do primeiro subperíodo em estudo (2001-2007), houve um decréscimo de quase 12% se comparar o último ano com o primeiro do subperíodo, ou seja, dentro desse espaço de tempo mais cursos de graduação presenciais foram fechados do que novos foram abertos. Todavia, é visível a política de expansão para o segundo subperíodo (2008-2014), um crescimento contínuo alcançando em 2014 a quantidade de 118 cursos, um crescimento de 73%.

Ao ser considerado apenas o período do REUNI (2008-2012), a UFMS elevou em 70% o volume de cursos oferecidos, no ano de 2012 alcançou o total de 116 cursos, a meta pactuada para programa REUNI foi de 111 cursos para este ano, ou seja, a universidade ultrapassou a meta proposta em seu plano para o programa.

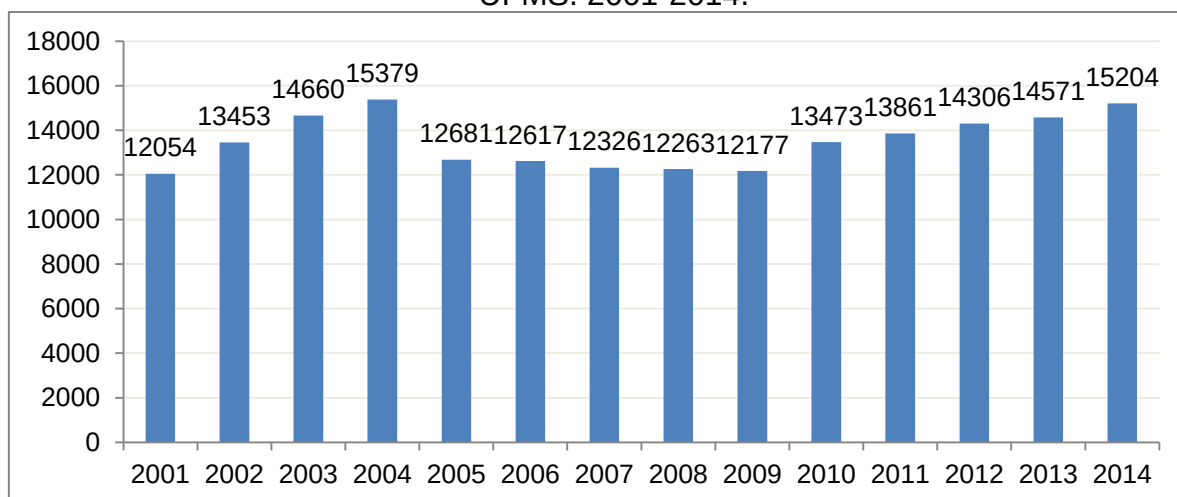
Todavia, para o REUNI não bastava apenas a criação de novos cursos de graduação presenciais, devia, ainda assim, a instituição priorizar a ampliação do número de cursos noturnos. Neste caso, a UFMS possuía em 2007 (início do REUNI) a quantia de 38 cursos de graduação noturnos, e pactuou como meta para o REUNI o número de 57 cursos até o fim programa (2012). O censo da educação superior não disponibilizou dados sobre a quantidade de cursos noturnos por instituição, portanto, a busca por esses dados ocorreu no Sistema de Informações de Ensino da UFMS – Sien (UFMS, 2015b), também não sendo possível encontrar esta informação para o período em estudo, apenas com dados atualizados para o ano de 2015, deste modo, ainda que sejam dados de 2015, foi considerado importante apresentá-los, pois é possível perceber que a UFMS apresentou um

número superior ao pactuado para 2012, fator positivo, sendo 69 cursos de graduação presenciais no período noturno, em um total de 155 cursos. A UFMS demonstra, portanto, com este resultado a continuidade da política de expansão proposta pelo programa REUNI.

Apesar do REUNI priorizar a graduação, a proposta de expansão da UFMS para o programa contemplou a pós-graduação também (presente na dimensão F do programa). Em 2007, a UFMS possuía 14 cursos em nível de mestrado e 3 de doutorado, pactuou como meta que ao final do programa (2012) chegaria a marca de 22 cursos de mestrado e 6 cursos de doutorado (UFMS, 2010). De acordo com o relatório de gestão de 2012, a UFMS possuía, neste ano, 28 cursos de mestrado e 8 de doutorado, mais uma vez ultrapassando a meta proposta (UFMS, 2013). Os dados mais atualizados sobre a pós-graduação na UFMS consta em seu site¹⁹ com 35 cursos em nível de mestrado e 14 cursos de doutorado.

Não obstante, é possível verificar que a evolução do número de matrículas nos cursos de graduação não foi muito significativa como demonstra o gráfico 4:

Gráfico 4 - Evolução do número matrículas em cursos de graduação presencial na UFMS. 2001-2014.



Fonte: MEC/INEP. Sinopses Estatísticas da Educação Superior/Graduação 2001-2014 (INEP, 2015).

Para a análise do gráfico 4, foi considerada a média aritmética de matrículas em cada subperíodo. Assim, a média de alunos matriculados por ano é quase equivalente nos dois subperíodos do estudo, o primeiro subperíodo (2001-2007) apresenta uma média de 13.310 alunos matriculados por ano, já o segundo

¹⁹ Dados extraídos da página da UFMS na internet, disponível em <<https://sistemas.ufms.br/sigpos/portal/>> Acesso em 20 de fev. de 2016.

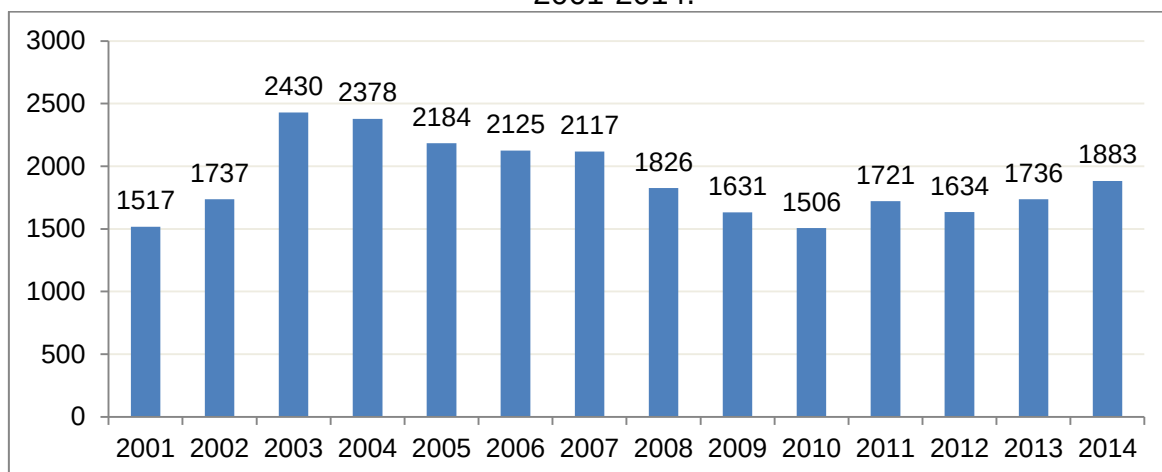
subperíodo (2008-2014) chega a 13.693 matrículas por ano, variação pequena, apesar da instituição ter aumentado o número de cursos e matrículas ofertadas, como demonstraram os gráficos 2 e 3. Dentro do período do programa REUNI (2008-2012) expõe o esforço para a recuperação dos anos de baixa (2005 a 2009).

Contudo, ao ser analisado ano a ano, apesar do primeiro subperíodo apresentar um acréscimo em seus primeiros anos (até 2004), logo após sofre um decréscimo, portanto, a evolução em todo o primeiro subperíodo é de 2%. Enquanto que no segundo subperíodo a evolução é praticamente constante, com destaque para o ano de 2010 que evoluiu mais de 10% comparado ao ano anterior. A evolução total do segundo subperíodo é de 24%, ainda assim não demonstra significativa expansão e sim recuperação da capacidade de manter o aluno na instituição.

Deve-se observar também que os gráficos 2, 3 e 4, apresentam em comum considerável queda no ano de 2005, é relevante destacar que neste período houve a emancipação do câmpus de Dourados, portanto, a partir deste ano houve a exclusão do CPDO dos indicadores da UFMS.

Para a continuidade na exposição dos dados da expansão na UFMS, o gráfico 5, apresenta a evolução do número de concluintes na graduação presencial:

Gráfico 5 - Evolução do número de concluintes em cursos de graduação presencial. 2001-2014.



Fonte: MEC/INEP. Sinopses Estatísticas da Educação Superior/Graduação 2001-2014 (INEP, 2015).

Apesar de ser um indicador primário, é possível perceber o primeiro subperíodo (2001-2007) como mais eficiente em termos de diplomados, pois a média de concluintes é de 2.069 alunos por ano, enquanto que no segundo

subperíodo é de 1.705. Embora o primeiro subperíodo apresente decréscimo, fecha-o com mais de 39% de evolução se comparado com seu primeiro ano. Já o segundo subperíodo a evolução é de apenas 3%. Os relatórios de gestão do primeiro subperíodo apenas expõem as taxas de sucesso da graduação (TSG), a partir do ano de 2003, não apresentam explicações para essa elevação.

O REUNI considerou como parâmetro de avaliação a taxa de conclusão dos cursos de graduação (TCG), que se difere um pouco da exigida pelo TCU nos relatórios de gestão da instituição, a TSG. A primeira corresponde ao número de diplomados em relação às vagas de ingresso oferecidas pela instituição cinco anos antes (BRASIL, 2007b). Já a segunda (TSG), corresponde ao número de diplomados em relação ao número de ingressantes de cada ano. A universidade, durante todo o estudo do segundo subperíodo apresentou média de 56% para o TSG (UFMS, 2013, p. 286) e (UFMS, 2015c, p. 298). A meta global do REUNI era um alcance de 90% do TCG, contudo nos relatórios de gestão (segundo subperíodo) da instituição é possível perceber a dificuldade em elevar este índice:

Todos os anos da série apresentam decréscimos, à exceção do ano de 2012 [...]. Oportuno destacar que houve um número significativo de matrículas trancadas, transferências e alunos em retenção que, em conjunto, acarretaram prejuízos ao desempenho do indicador nos anos em que se observam decréscimos. (UFMS, 2015c, p. 302)

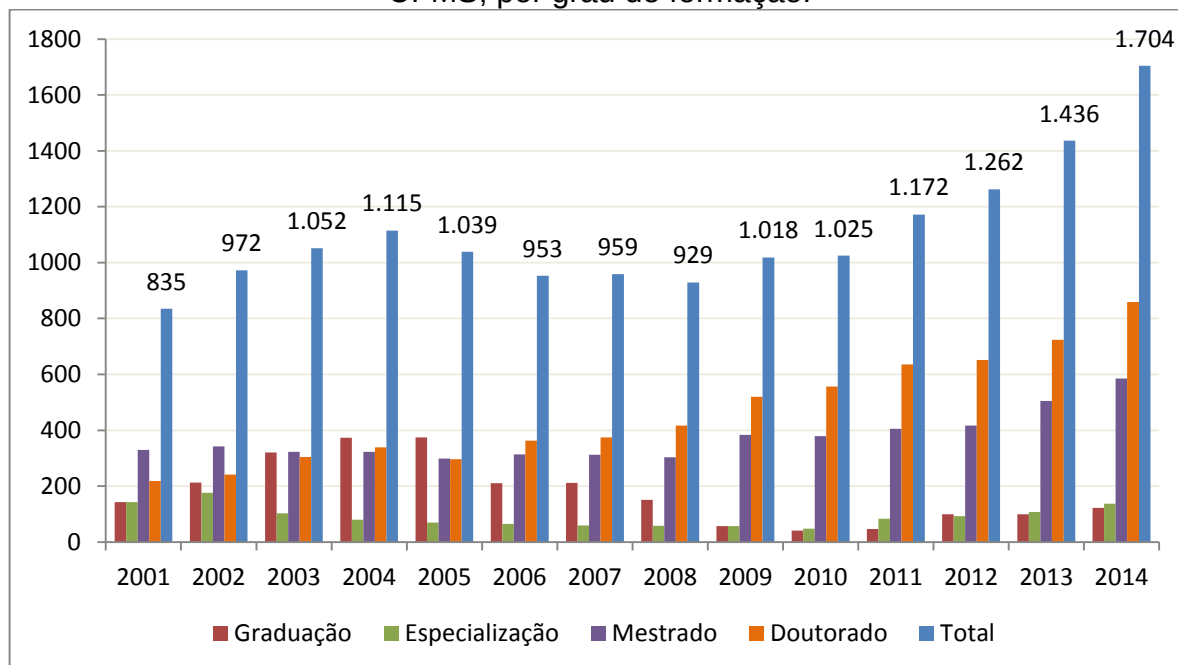
Apesar da justificativa da instituição ser em relação ao TSG, cabe muito bem ao TCG também. Além dessa explicação acima, em relatórios anteriores a UFMS inclui mais um motivo para o baixo desempenho do indicador, a evasão acadêmica. Portanto, apesar de não encontrada informações específicas sobre o resultado do TCG, conforme diretriz do REUNI, devido ao aqui exposto, verifica-se que esta meta não foi alcançada.

Diante da expansão, ao ser considerado que para o atendimento de qualidade a uma demanda maior de alunos, esperava-se uma ampliação do seu corpo de servidores: docentes e técnicos administrativos. Com relação aos docentes, uma das metas globais determinadas pelo REUNI, foi a relação aluno por professor (RAP), essa relação apresentava em 2007 uma média nacional de 11,9, e foi determinado pelo Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007, sua ampliação para 18, a UFMS já apresentava este indicador em torno de 19,7 aluno/professor, o que já atendia às metas do REUNI. Este indicador gerou certa tensão de que os

docentes deveriam atender uma quantidade maior de alunos, havia a especulação do não aumento adequado de docentes nas instituições e, assim, um possível comprometimento da qualidade do ensino, como demonstrou Da Silva e Castro (2014, p. 216): “[...] as críticas em relação ao aumento dessa relação foram intensas, tendo em vista a possibilidade de intensificação e precarização do trabalho docente.”.

Desse modo, a seguir será apresentado no gráfico 6, a evolução do corpo docente da instituição por grau de formação:

Gráfico 6 - Evolução do número total de docentes (em exercícios e afastados), na UFMS, por grau de formação.



Fonte: MEC/INEP. Sinopses Estatísticas da Educação Superior/Graduação 2001-2014 (INEP, 2015).

O gráfico 6 demonstra o acréscimo na contratação de docentes para o período em estudo, a quantidade de professores mais que dobrou se comparado os dois subperíodos, no primeiro subperíodo (2001-2007) elevou-se em quase 15%, enquanto que no segundo subperíodo (2008-2014) houve um acréscimo de 83%, cabe destaque o período de execução do programa REUNI (2008-2012), em que o número de docentes aumentaram em mais de 35%.

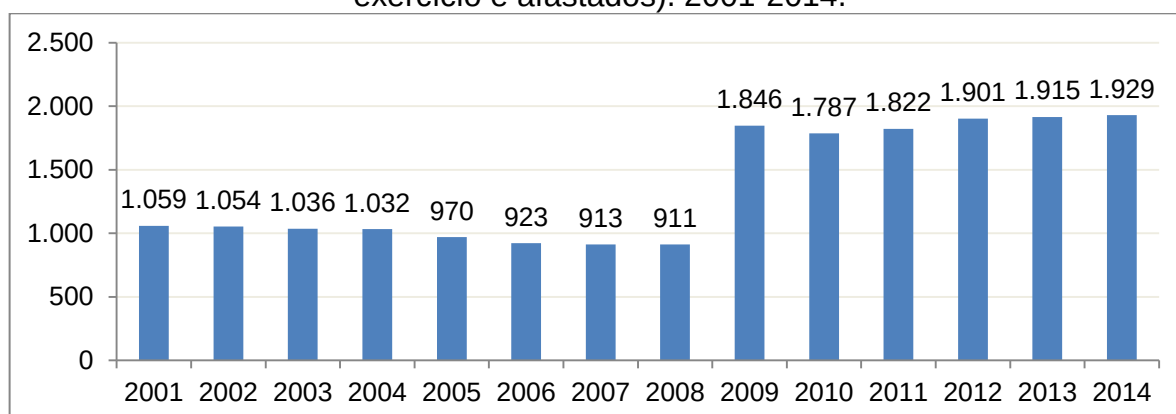
O gráfico também demonstra a qualificação do corpo docente, em 2001 a UFMS possuía em seu quadro 219 doutores, fechou o primeiro subperíodo (2007) com 374, já o segundo subperíodo (2008-2014) em uma crescente, encerrou 2014

com 859 doutores. Docentes em nível de mestrado seguiu a mesma lógica evolutiva, já docentes com apenas graduação e especialização diminuíram, refletindo a capacidade de qualificação da classe.

Percebe-se, portanto, que a expansão do número de docentes foi significativa e esteve alinhada à sua qualificação, o que contribui para melhor formação dos estudantes de graduação e maior fortalecimento das pesquisas em programas de pós-graduação da instituição.

Ainda em relação aos recursos humanos da UFMS, será apresentado o número total de técnicos administrativos lotados nesta instituição, no período de 2001 a 2014 (gráfico 7), e por qualificação para o mesmo período (gráfico 8). Optou-se por dividir em dois gráficos por se tratar de uma quantidade muito grande de informações, pois apenas um gráfico ficou inviável para o espaço disposto.

Gráfico 7 - Evolução do número total de técnicos administrativos na UFMS (em exercício e afastados). 2001-2014.



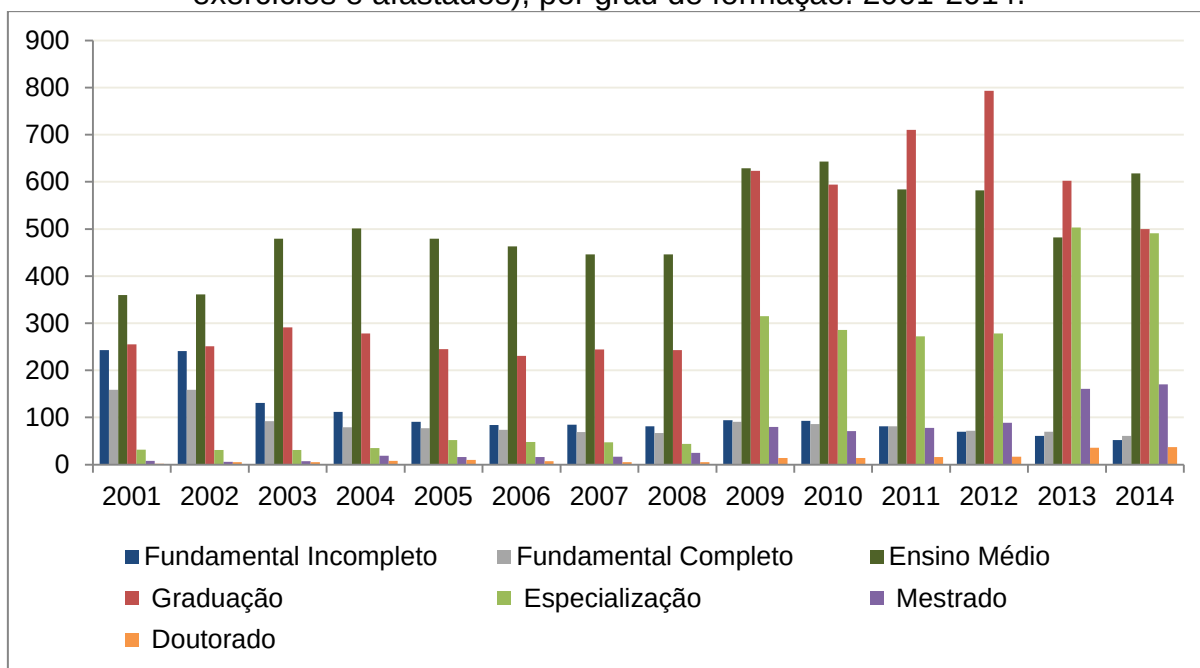
Fonte: MEC/INEP. Sinopses Estatísticas da Educação Superior/Graduação 2001-2014 (INEP, 2015).

Fica evidente no gráfico 7, um decréscimo constante no primeiro subperíodo estudado (2001-2007), uma diminuição de quase 14% da força de trabalho administrativa devido principalmente à aposentadorias e a não realização de concursos públicos para preenchimentos destas vagas, chegando a afetar o primeiro ano do segundo subperíodo (2008-2014). Além da emancipação do CPDO.

O segundo subperíodo, por sua vez, apresenta um acréscimo significativo do pessoal administrativo, sendo que em todo período apresentou um aumento de aproximadamente 112%. Com destaque para 2009, que aumentou mais de 102% em relação ao ano anterior, devido, principalmente, à posse de servidores por ocorrência de concursos públicos realizados dentro do âmbito do programa REUNI.

O gráfico 8, demonstra a evolução da qualificação dos técnicos administrativos na UFMS:

Gráfico 8 - Evolução do número total de técnicos administrativos na UFMS (em exercícios e afastados), por grau de formação. 2001-2014.



Fonte: MEC/INEP. Sinopses Estatísticas da Educação Superior/Graduação 2001-2014 (INEP, 2015).

É notável o crescimento de servidores com grau de formação equivalente ao ensino médio em todo o período estudado em detrimento da constante queda de servidores com apenas o ensino fundamental. Isso ocorreu, em parte, pela aposentadoria de servidores antigos, já que em novos concursos o requisito mínimo exigido é, principalmente, o ensino médio como qualificação, e por outra parte, pela própria busca por qualificação dos servidores, como demonstra o crescimento em graduação, especialização, mestrado e doutorado.

A queda com relação ao nível graduação para os anos 2013 e 2014, ocorreu por conta desses servidores buscarem níveis mais altos de qualificação, como: especialização, mestrado e até mesmo doutorado, ou seja, a coluna graduação diminuiu porque os servidores “migraram” para as colunas de níveis mais altos, que pode ser justificado pelo incentivo dado no anexo IV da Lei nº 11.091, de 12 de janeiro de 2005, atualizada pela Lei nº 12.772, de 28 de dezembro de 2012, que dispõe percentuais de aumento salarial para a qualificação em níveis de

escolaridade superior ao exercício do cargo, podendo chegar a 75% sobre o vencimento básico.

Portanto, assim como os docentes, também é possível perceber que além da expansão do número de cargos, houve o aumento da qualificação dos servidores técnicos administrativos, especialmente no segundo subperíodo (2008-2014) de estudo, contribuindo para a prestação de um serviço de melhor qualidade por parte da instituição.

A UFMS até o ano de 2007 (último ano do primeiro subperíodo), já possuía além da cidade universitária sediada na cidade de Campo Gande, mais 7 *campi* no interior do estado de Mato Grosso do Sul²⁰. Dentro do período do programa REUNI, foram criados mais 3 *campi*²¹, além da reestruturação de unidades já em funcionamento. Isso demonstra que a UFMS já possuía uma política de interiorização da instituição que foi reforçada com o programa REUNI.

Cabe observar que o câmpus de Bonito (CPBO), criado no âmbito do programa REUNI, iniciou suas atividades em 2009 com três cursos de graduação noturnos, porém a partir de 2013 não houve mais ofertas de vagas, e em 2015 houve o anúncio do fim dos cursos presenciais e o início do processo de transição para a se tornar polo de educação a distância e base de pesquisa²². Portanto, este câmpus, no momento, não cumpre com o objetivo de sua criação pelo REUNI, aumento e interiorização das vagas.

Para a expansão de uma instituição, segundo o programa REUNI, o aumento do acesso e de recursos humanos vem em consonância com outro de seus objetivos “dotar as universidades federais das condições necessárias para ampliação do acesso e permanência na educação superior” (BRASIL, 2007a). Ou seja, as universidades devem ter condições de abrigar uma demanda maior de alunos e servidores, assim, deve-se também ocorrer de maneira financeira, logo, quanto aos recursos que equivalem tanto os de investimento (construções e materiais permanentes), quanto os de custeio (materiais de consumo e serviços diversos), são despesas que garantem o funcionamento da máquina administrativa e a sua possibilidade de expansão, por conseguinte, foi analisado esta evolução na UFMS.

²⁰ Nas cidades de Corumbá, Três Lagoas, Aquidauana, Coxim, Paranaíba, Chapadão do Sul e Nova Andradina.

²¹ Nas cidades de Bonito, Naviraí e Ponta Porã.

²² Informação disponível no site <<http://portaldaeducativa.com.br/site/o-futuro-do-campus-da-ufms-em-bonito/>>, Acesso em 03 de mar. de 2016.

3.2 A Execução Orçamentária na UFMS

Diante do entendimento de que a ascensão de uma instituição deva ocorrer com a alocação suficiente de recursos financeiros para o atendimento de suas necessidades, o estudo da expansão da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul sugere uma análise de seu financiamento.

Tabela 4 - Evolução dos Recursos Financeiros Totais, todas as fontes, executados na UFMS - 2001-2014. (Valores em R\$ correntes)

Ano	Total de Recursos	Evolução ($\Delta\%$)
2001	157.544.141,52	-
2002	163.540.830,14	3,81
2003	179.811.144,89	9,95
2004	202.731.604,08	12,75
2005	203.476.506,00	0,37
2006	247.608.712,48	21,69
2007	269.151.644,53	8,70
2008	287.828.616,38	6,94
2009	363.343.940,38	26,24
2010	433.065.276,47	19,19
2011	512.049.067,42	18,24
2012	537.596.487,47	4,99
2013	652.127.668,71	21,30
2014	666.731.969,45	2,24
2001/2007	1.423.864.583,64	70,84
2008/2014	3.452.743.026,28	131,64

Fonte: SIAFI 2001-2014. Unidade Orçamentária U.O.: 26.283 – UFMS.

O estudo dos dados revelou que houve crescimento em cerca de 320%, em valores correntes, nos gastos realizados pela UFMS, nos últimos 14 anos²³. Se analisados por subperíodo, verifica-se que houve diferenciais significativos de crescimento entre os subperíodos correspondentes ao antes do programa REUNI e

²³ Na análise dos dados estão inclusos os recursos destinados ao financiamento do Hospital Universitário em todos os anos.

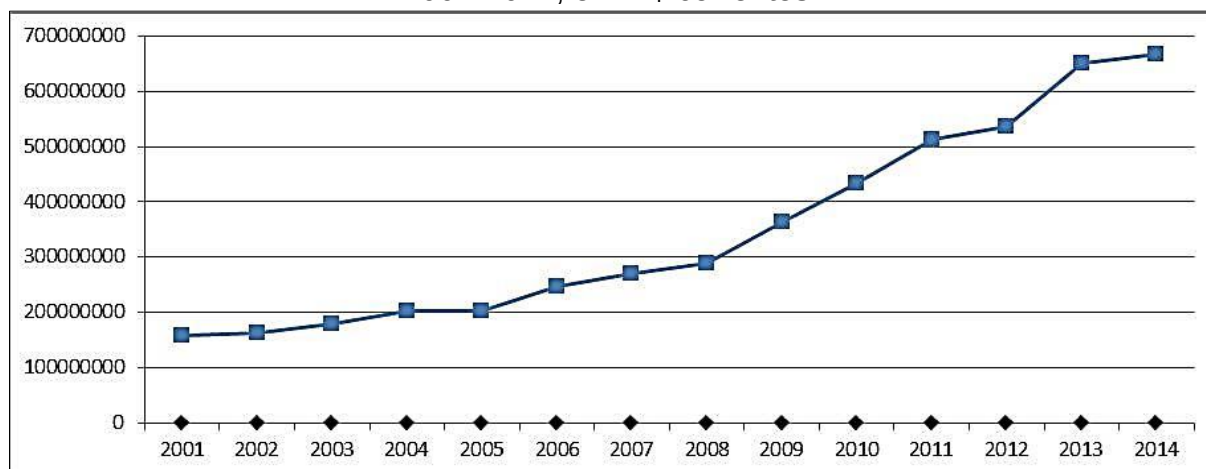
ao após programa REUNI. No primeiro subperíodo (2001-2007), a ampliação dos gastos foi superior a 70%, enquanto no segundo subperíodo (2008-2014) foi superior a 131%. A tabela 4 demonstra os valores liquidados na UFMS, no período de 2001 a 2014.

Observa-se no início do primeiro subperíodo (2001-2007) uma evolução pequena dos recursos totais executados na UFMS, 3,81% em 2002. Contudo, a menor evolução dos recursos totais executados corresponde ao ano de 2005 em relação a 2004, com acréscimo de apenas 0,37%. Porém, os anos de 2004 e 2006, apresentam maiores crescimentos em relação aos seus respectivos anos anteriores, sendo 12,75% e 21,69%. Os exercícios financeiros de 2003 e 2007 ficam na média do subperíodo com 9,95% e 8,70% cada, em relação a 2002 e 2006, respectivamente.

O segundo subperíodo apresenta 2009 com a maior evolução anual dos recursos totais executados na UFMS, 26,24% em relação a 2008, que continua relativamente alto para 2010 e 2011 (com acréscimo de 19,19% e 18,24%, com base em seus respectivos anos anteriores), eleva-se novamente em 2013, com 21,30%. 2008 e 2012 mostrou um acréscimo de 6,94% e 4,99%, respectivamente ao se ter por base 2007 e 2011. O exercício de 2014 apresenta a menor evolução dos gastos totais, com 2,24% se comparado ao exercício anterior. Porém em valores, é o ano em que houve a maior liquidação em todo o período estudado, quase 700 milhões.

No segundo subperíodo (2008-2014) é possível perceber que a evolução ao ano dos recursos é superior em relação ao primeiro subperíodo do estudo. De acordo com os relatórios de gestão do segundo subperíodo, há o reconhecimento de que o processo de reestruturação e expansão de acordo com o projeto REUNI, promoveu um incremento nas ações previstas nas Leis Orçamentárias Anuais, que foram alinhadas ao Plano de Desenvolvimento Institucional da Universidade (PDI 2010-2014), e que a ampliação dos recursos possibilitou à Universidade em avançar no atendimento das demandas das Unidades de Administração Setorial e Central e na modernização da infraestrutura. (UFMS, 2014). Neste entendimento, o aumento significativo em 2009 se justifica pelo implemento do programa REUNI, sendo possível visualizá-lo no gráfico 9, que ilustra a evolução dos valores totais executados na UFMS.

Gráfico 9 - Evolução dos recursos financeiros liquidados na UFMS, todas as fontes – 2001-2014, em R\$ correntes.



Fonte: SIAFI 2001-2014. Unidade Orçamentária U.O.: 26.283 – UFMS.

No gráfico 9, é possível perceber um aumento praticamente linear no primeiro subperíodo, com leve ascensão a partir de 2006. Comprova o que para Amaral (2003), resulta de um orçamento incremental ou inercial em conjunto com o orçamento por fórmulas, ou seja, as IFES se programam pela sistemática em que os recursos financeiros estabelecidos em determinado ano baseiam-se nos anos anteriores, apenas.

No segundo subperíodo (especialmente a partir de 2009), porém, ocorre uma evolução mais expressiva da execução da despesa, o que demonstra a política do governo federal de expansão do ensino superior, sendo necessário analisar esses mesmos dados do orçamento executado pela UFMS dividido em tabelas com os valores alocados por Grupos de Natureza de Despesa, que são: despesas correntes com pessoal e encargos Sociais; outras despesas correntes; e despesas de capital (Investimentos).

As despesas divididas por grupos de natureza foram organizadas em tabelas seguindo o mesmo raciocínio da tabela 4, ou seja, com a observação das colunas: ano, valor e evolução em relação ao ano imediatamente anterior, com o acréscimo da coluna “participação no orçamento executado”, que corresponde à porcentagem que a despesa obteve em relação ao total do orçamento executado exposto na tabela 4 para cada ano.

A tabela 5 apresenta o primeiro grupo de despesas, que consiste os recursos destinados ao pagamento de pessoal (ativos, inativos, pensionistas, precatórios,

sentenças judiciais, e previdência). Incide no Grupo 1 do SIAFI, intitulado como “Pessoal e Encargos Sociais”.

Tabela 5 - Execução por Grupo de Natureza de Despesa: Pessoal e Encargos Sociais, evolução em relação ao ano imediatamente anterior e sua participação no total executado – 2001-2014. (Valores em R\$ correntes)

Ano	Pessoal e Encargos Sociais	Evolução ($\Delta\%$)	Participação (%)
2001	118.938.626,00	-	75,50
2002	127.897.960,00	7,53	78,21
2003	142.477.674,99	11,40	79,24
2004	158.436.585,00	11,20	78,15
2005	144.817.401,20	-8,60	71,17
2006	175.064.784,65	20,89	70,70
2007	187.267.427,82	6,97	69,58
2008	212.137.541,34	13,28	73,70
2009	256.009.841,75	20,68	70,46
2010	310.527.196,78	21,30	71,70
2011	348.881.464,71	12,35	68,13
2012	375.490.493,41	7,63	69,85
2013	447.999.058,72	19,31	68,70
2014	488.371.775,33	9,01	73,25
2001/2007	1.054.900.459,66	57,45	74,09
2008/2014	2.439.417.372,04	130,21	70,65

Fonte: SIAFI 2001-2014. Unidade Orçamentária U.O.: 26.283 – UFMS.

Os dados de despesas com pessoal e encargos sociais na UFMS, revelam percentuais de variação bastante irregulares, principalmente no primeiro subperíodo de análise, conforme cálculos de evolução em relação ao ano anterior.

Para o primeiro subperíodo cabe destacar o ano de 2006, em que houve maior crescimento em percentual nas despesas com pessoal e encargos sociais (com acréscimo de 20,89% em relação a 2005). Porém, no exercício financeiro anterior, 2005, registra-se um decréscimo 8,60% em relação a 2004. Os anos de 2003 e 2004 ficam na casa dos 11% de acréscimo para cada ano em relação aos

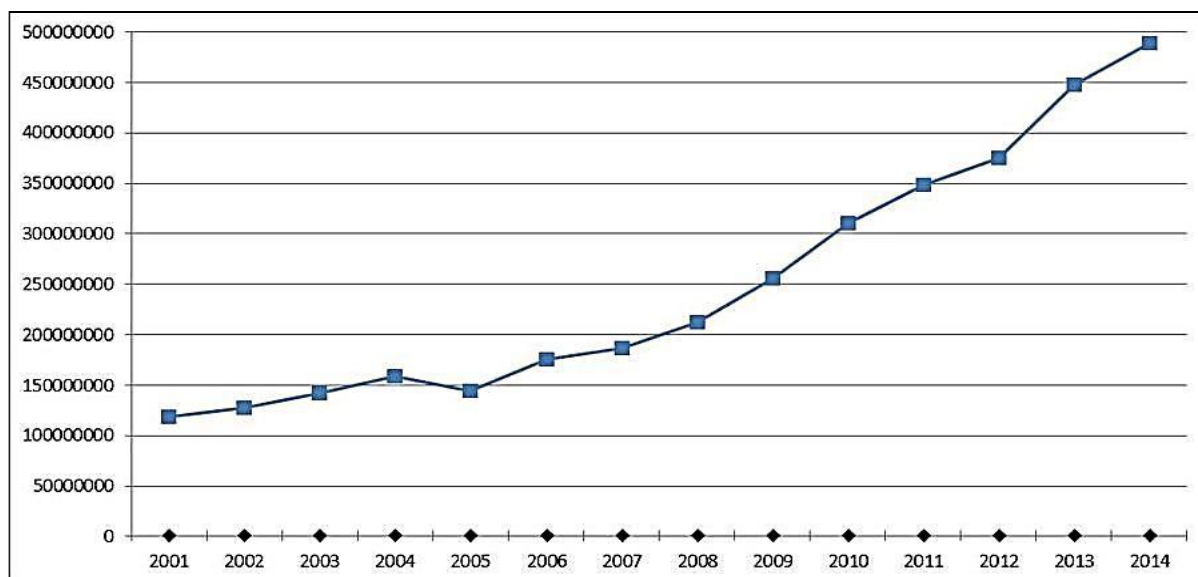
respectivos anos antecessores. A evolução da despesa de pessoal e encargos para o ano de 2002 e 2007, início e fim do primeiro subperíodo estudado assemelham-se, sendo entre 7,53 e 6,97%, respectivamente. A evolução das despesas do primeiro subperíodo registra-se em 57,45%, enquanto que no segundo subperíodo houve uma evolução de 130,21%.

No segundo subperíodo, os anos em que houve maior crescimento nas despesas com pessoal e encargos sociais foram os de 2009 (com acréscimo de 20,68%, considerando 2005 como ano base), 2010 (com evolução de 21,30% em relação a 2009) e 2013 (com incremento de 19,31% em relação a 2012). Nos exercícios financeiros de 2008, 2011, 2012 e 2014, os aumentos de despesas com pessoal e encargos sociais oscilaram entre 7 e 13%.

Quanto à participação deste grupo de despesa no orçamento executado da UFMS, tanto o primeiro, quanto o segundo subperíodo corresponde a uma parcela significativa das despesas, que consome em média 72% do total do orçamento da universidade. O segundo subperíodo merece destaque, pois apesar dos valores evoluírem em 130% (o último ano proporcional ao primeiro do subperíodo), a participação no total do orçamento diminuiu em relação ao primeiro subperíodo, que apresentava uma despesa menor, porém consumia mais do orçamento, (primeiro subperíodo média de 74,53% e segundo subperíodo 70,83% de participação), isso demonstra a evolução do orçamento na UFMS, pois apesar do aumento das despesas com pessoal, esta despesa não causou impacto no orçamento total executado durante o período de estudo.

O gráfico 10, elaborado a partir da tabela 5, revela a evolução das despesas com pessoal e encargos sociais da UFMS, no período em análise:

Gráfico 10 - Evolução dos gastos com Pessoal e Encargos Sociais na UFMS - 2001-2014, em R\$ correntes.



Fonte: SIAFI 2001-2014. Unidade Orçamentária U.O.: 26.283 – UFMS.

O gráfico 10, demonstra que as despesas com pessoal e encargos sociais na UFMS possuem comportamento crescente a cada exercício, exceto o ano de 2005 onde não houve crescimento²⁴. O segundo subperíodo (2008-2014), especialmente a partir de 2008, apresenta-se com destaque, confirmando a política de expansão do governo federal do segundo subperíodo, o REUNI, onde ocorreram contratações (conforme demonstram os gráficos 6, 7 e 8) e algumas melhorias salariais.

Em todo período estudado houve uma evolução de 310% em despesas com pessoal e encargos sociais, cabe observar que este grupo de despesas é financiado integralmente pelo Tesouro Nacional. Portanto, se os repasses do governo diminuíssem devido ao fim dos programas de expansão ou por qualquer outro motivo, a expressiva folha de pagamento da instituição poderá ocupar percentagens ainda mais significantes do orçamento da universidade. Por conseguinte, cabe análise da execução dos demais grupos de despesas.

A tabela 6, a seguir, expõe a execução orçamentária de outras despesas correntes na UFMS. Neste grupo, apresentam-se as despesas destinadas com a manutenção das atividades, exceto despesas com pessoal que apesar de também serem correntes possuem grupo próprio, conforme foi exposto anteriormente. Estão aqui reunidas as despesas com aquisição de bens de consumo, manutenção de

²⁴ A emancipação do Câmpus de Dourados, como já foi abordada neste trabalho, excluiu os servidores lotados no CPDO da folha de pagamento da UFMS.

equipamentos, água, energia, telefone, serviços de terceiros, além de demais despesas não classificáveis nos outros grupos de natureza de despesa: Pessoal ou Investimentos.

Tabela 6 - Execução por Grupo de Natureza de Despesa: Outras Despesas Correntes, evolução em relação ao ano imediatamente anterior e sua participação no total executado - 2001-2014. (Valores em R\$ correntes)

Ano	Outras Despesas Correntes	Evolução ($\Delta\%$)	Participação (%)
2001	36.271.074,41	-	23,02
2002	30.962.200,82	-14,64	18,93
2003	31.563.802,38	1,94	17,55
2004	36.971.893,53	17,13	18,24
2005	40.721.717,10	10,14	20,01
2006	49.297.518,01	21,06	19,91
2007	59.099.680,33	19,88	21,96
2008	64.757.671,11	9,57	22,50
2009	81.356.438,40	25,63	22,39
2010	97.451.027,87	19,78	22,50
2011	128.456.415,89	31,82	25,09
2012	128.151.950,65	-0,24	23,84
2013	168.157.161,23	31,22	25,79
2014	148.087.959,64	-11,93	22,21
2001/2007	284.887.886,58	62,94	20,01
2008/2014	816.418.624,79	128,68	23,65

Fonte: SIAFI 2001-2014. Unidade Orçamentária U.O.: 26.283 – UFMS.

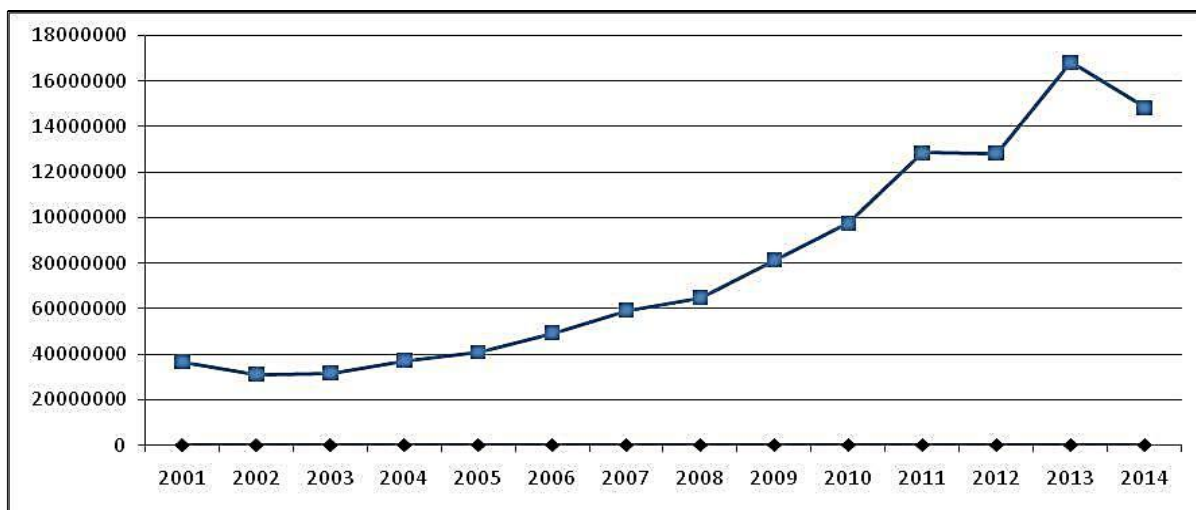
Conforme tabela 6, no primeiro subperíodo (2001-2007), o ano de 2002 apresenta um decréscimo de 14,64%, posteriormente com um incremento bem discreto deste para 2003, 1,94%. Porém, a partir de 2004 os acréscimos são mais significativos: 2004 com 17,13% de aumento em relação a 2003, seguido pelo ano 2005 com 10,14% de crescimento, e com destaque para o ano de 2006 que se apresenta com o maior acréscimo percentual em relação a 2005, 21,06%, e o ano de 2007, que apresentou 19,88% em comparação ao ano anterior.

O segundo subperíodo, apresenta as maiores evoluções percentuais para o ano de 2011 e 2013 com 31,82% e 31,22%, respectivamente, ao serem comparados com os seus respectivos anos antecessores. Porém, seus respectivos anos sucessores, 2012 e 2014, apresentam decréscimos de 0,24% e 11,93%. As despesas correntes evoluíram em 9,57%, 27,63% e 19,78%, para os anos de 2008, 2009 e 2010, respectivamente em relação aos seus anos anteriores.

Cabe ressaltar que a evolução dos gastos correntes na UFMS, no primeiro subperíodo (2001-2007) foi de 62,94%, enquanto que no segundo subperíodo (2008-2014) foi de 128,68%, expondo uma evolução significativa. O grupo de outras despesas correntes se apresenta como a segunda maior categoria de despesas, comprometendo o orçamento em 20% para o primeiro subperíodo, e 23,65% no segundo subperíodo.

O gráfico 11, elaborado a partir da tabela 6, revela a tendência de crescimento de outras despesas correntes na UFMS, em todo o período de análise:

Gráfico 11 - Evolução dos gastos com Outras Despesas Correntes na UFMS - 2001-2014, em R\$ correntes.



Fonte: SIAFI 2001-2014. Unidade Orçamentária U.O.: 26.283 – UFMS.

No gráfico 11, é possível visualizar a ampliação da categoria “outras despesas correntes” no decorrer dos anos caracterizados pela política de expansão do governo federal, nota-se especialmente a partir do ano de 2006. Deste modo, fica evidente que apesar do grupo de outras despesas correntes não estar diretamente relacionado com a expansão das atividades dos órgãos, mas sim com a manutenção, este grupo de despesa também se expande no mesmo ritmo que os

demais. A UFMS, em seu relatório de gestão de 2013, expõe sobre esse aumento nas despesas correntes e afirma que ocorreu, principalmente, devido aos gastos com manutenção dos prédios construídos para atender a ampliação dos números de cursos, alunos e professores. (UFMS, 2014)

No ano de 2014 ocorreu queda dessas despesas, observa-se que a administração da UFMS, neste ano, teve de se adequar a uma realidade de ausência de disponibilidade de limites orçamentários:

Quanto à compatibilidade entre os limites orçamentários estabelecidos e as necessidades da UFMS, cabe considerar que durante o exercício de 2014 [...], o que estava previsto e aprovado na lei orçamentária [para este exercício] não teve como ser executado em sua plenitude visto que a ausência de limites orçamentários não permitiu. Por consequência nosso órgão adequou os planos e metas estabelecidos no Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI a esta nova realidade que se apresentou, por exemplo, as despesas de custeio direcionada a prestação de serviços executada por terceiros na condição de pessoa jurídica no exercício de 2014 foi 6,23% menor que no exercício de 2013. (UFMS, 2015c, p. 203)

Entenda-se como limite orçamentário, o limite para empenho, que antecede a liquidação da despesa, sendo determinado pelo MEC. Significa que, mesmo tendo crédito orçamentário em determinado item, a universidade só pode empenhar uma despesa, e por consequência liquidá-la, se tiver limite de empenho autorizado pelo MEC (UFBA, 2016). Desse modo, foi possível observar que a universidade, após a política de expansão do governo federal, foi exposta a um elevado gasto com custeio de suas atividades, e se mostra vulnerável às restrições orçamentárias impostas pelo governo, devido sua alta dependência com os recursos do Tesouro Nacional para honrar com o planejado em diretrizes internas. Portanto, é evidente que contínuos repasses por parte do governo são imprescindíveis com o intuito de assegurar a qualidade da expansão para os próximos anos.

Em continuação com a análise da execução financeira da UFMS com base nos grupos de natureza de despesa, na tabela 7 estão descritos os recursos liquidados correspondentes às despesas com investimentos (capital), ou seja, recursos destinados a equipamentos, material permanente e obras, na UFMS:

Tabela 7 - Execução por Grupo de Natureza de Despesa: Investimentos, evolução em relação ao ano imediatamente anterior e sua participação no total executado – 2001-2014. (Valores em R\$ correntes)

Ano	Investimentos	Evolução ($\Delta\%$)	Participação (%)
2001	2.334.441,11	-	1,48
2002	4.680.669,32	100,50	2,86
2003	3.145.373,04	-32,80	1,75
2004	4.121.364,55	31,03	2,03
2005	15.785.729,70	283,02	7,76
2006	12.712.068,84	-19,47	5,13
2007	22.714.358,38	78,68	8,44
2008	10.877.758,93	-52,11	3,78
2009	25.969.201,23	138,74	7,15
2010	23.073.606,82	-11,15	5,33
2011	25.376.970,32	9,98	4,96
2012	28.377.443,19	11,82	5,28
2013	34.649.461,00	22,10	5,31
2014	30.215.092,48	-12,80	4,53
2001/2007	65.494.004,94	873,01	4,60
2008/2014	178.539.533,97	177,77	5,17

Fonte: SIAFI 2001-2014. Unidade Orçamentária U.O.: 26.283 – UFMS.

Considerando apenas as despesas com investimentos na UFMS, os dados apontam variações de percentuais bastante irregulares para este grupo de contas em todo o período estudado, ao apresentar acréscimos significativos em determinados anos e decréscimos em outros.

Na análise do primeiro subperíodo (2001-2007), o incremento em investimentos mostra-se significativo a partir de 2005, este ano apresenta uma evolução de 283,02% em relação ao ano de 2004. Apesar de 2006 apresentar um decréscimo de 19,47%, quando observados os valores correspondentes a mais de 12 milhões, expõe um ano também significativo em investimentos para a instituição, seguido pelo ano de 2007, onde apresenta um incremento de 78,68% nas despesas com investimentos.

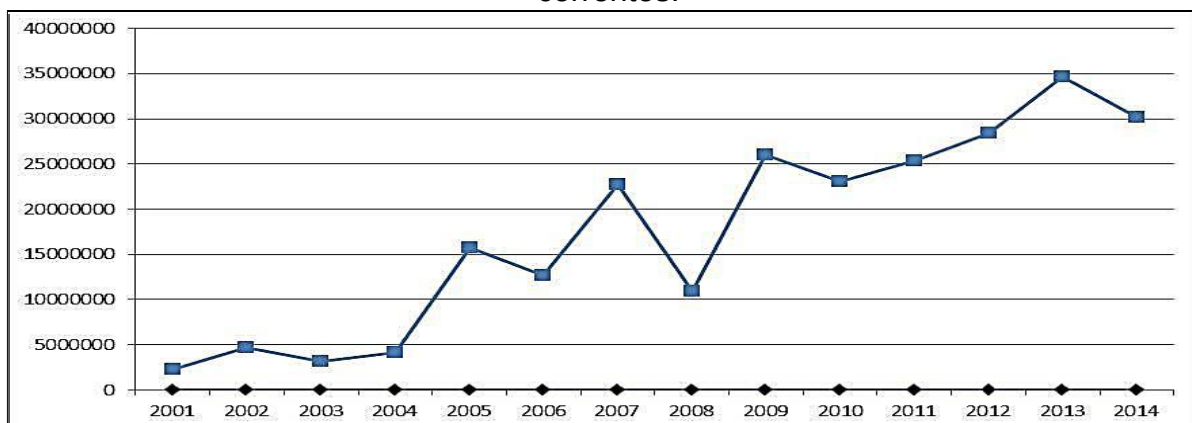
Embora 2002 também apresente um evolução de 100,50%, seus valores giram em torno de 4 milhões e meio, não se apresentando tão significativo se comparado aos anos de maior aporte em investimento, além do mais, de 2002 para 2003, ocorre um decréscimo de 32,80%.

No segundo subperíodo (2008-2014), os anos de 2008, 2009 e 2014, apresentam-se com decréscimos em investimentos de 52,11%, 11,15% e 12,80%, respectivamente, em relação aos seus respectivos anos precedentes, porém cabe destacar que os valores são altos se comparados com os do primeiro subperíodo. De 2008 para 2009, é possível perceber a maior evolução em investimentos 138,74% neste subperíodo. Já 2011, 2012 e 2013, evoluem gradualmente, correspondendo a 9,98%, 11,82% e 22,10%, ano a ano.

A evolução em investimentos em todo o primeiro subperíodo estudado atinge a marca de 873,01%, enquanto que no segundo subperíodo corresponde a 177,77%, essa diferença ocorre por conta do primeiro subperíodo apresentar pouco investimento em seus anos iniciais (visto que o cálculo é a proporção do primeiro com o último ano do subperíodo), isso fica evidente ao observamos a participação deste grupo de despesas no total do orçamento executado, 2001 ocupou a fatia de 1,48% do orçamento, e em 2007 alcançou 8,44%. Já o segundo subperíodo, a participação no orçamento apresenta-se um pouco mais regular, em média com 5,17%, com destaque para o exercício de 2009, que ocupou 7,15% de todo o orçamento liquidado.

Para uma melhor visualização da evolução em despesas com investimentos na UFMS, o gráfico 12, a seguir, apresenta o comportamento deste grupo de despesas para todo o período em análise:

Gráfico 12 - Evolução dos gastos com Investimentos na UFMS - 2001-2014, em R\$ correntes.



Fonte: SIAFI 2001-2014. Unidade Orçamentária U.O.: 26.283 – UFMS.

É possível observar no gráfico 12, que foram aportados valores significativos na UFMS no período em análise, em especial sua ascensão ocorre de 2005 a 2007 e 2009 a 2013. Portanto, as despesas com investimentos na UFMS se mostram expressivas ainda no primeiro subperíodo (se comparado com os anos iniciais), confirmando a interiorização da universidade com novos *campi* ainda sem a implantação do programa REUNI, e se fortalecendo durante o programa REUNI, no segundo subperíodo.

Por último, após a análise da evolução de cada categoria de despesa na UFMS, faz-se necessário observar se o aporte de recursos do governo obteve crescimento significativo para o período em estudo. Desta maneira, o estudo prossegue com a análise das fontes de financiamento, ou seja, as origens desses recursos, inicialmente com os recursos do Tesouro Nacional, para então, os recursos próprios da universidade e os recursos de convênios, liquidados pela UFMS.

3.3 Análise do Financiamento da UFMS

Para uma análise mais detalhada do assunto, é oportuno demonstrar esses conjuntos de recursos alocados por fontes de financiamento e suas implicações. Desta feita, o orçamento da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, assim como ocorre em todas as IFES, é composto por recursos do Tesouro Nacional, por receitas oriundas de arrecadação própria, e por convênios celebrados com instituições públicas e/ou privadas. A tabela 8, a seguir, expõe os recursos

provenientes do Tesouro Nacional executados na UFMS, no período de 2001 a 2014:

Tabela 8 - Evolução dos Recursos Financeiros executados na UFMS, por fontes do Tesouro nacional, evolução em relação ao ano imediatamente anterior e sua participação no orçamento - 2001-2014. (Valores em R\$ correntes)

Ano	Tesouro Nacional	Evolução ($\Delta\%$)	Participação (%)
2001	137.675.419,19	-	87,39
2002	140.752.407,55	2,23	86,07
2003	158.632.327,24	12,70	88,22
2004	178.675.635,67	12,64	88,13
2005	173.965.230,80	-2,64	85,50
2006	216.672.316,85	24,55	87,51
2007	220.282.371,95	1,67	81,84
2008	247.218.950,76	12,23	85,89
2009	321.266.794,73	29,95	88,42
2010	384.476.732,42	19,68	88,78
2011	449.437.846,94	16,90	87,77
2012	469.391.614,05	4,44	87,31
2013	573.095.494,55	22,09	87,88
2014	598.455.391,49	4,43	89,76
2001/2007	1.226.655.709,25	60,00	86,15
2008/2014	3.043.342.824,94	142,08	88,14

Fonte: SIAFI 2001-2014. Unidade Orçamentária U.O.: 26.283 – UFMS.

O estudo dos dados revelou que houve crescimento em cerca de 335%, em valores correntes, nos gastos realizados pela UFMS com recursos do Tesouro Nacional, nos últimos 14 anos. Se analisados por subperíodo, verifica-se que houve diferenciais significativos de crescimento, para o primeiro subperíodo, a ampliação dos gastos foi de 60% (último ano em relação ao primeiro do subperíodo), enquanto no segundo subperíodo foi de 142%.

De acordo com a tabela 8, o primeiro subperíodo apresenta variações percentuais bem irregulares, uma vez que, o ano de 2002 apresenta acréscimo de 2,23% em relação ao exercício de 2001. Seguido pelos exercícios de 2003 e 2004,

que evoluem 12,70% e 12,64%, respectivamente em relação aos seus anos precedentes. Porém, de 2004 para 2005 expõe um decréscimo de 2,64%, e o exercício de 2007 apresenta elevação na execução do orçamento financiada pelo Tesouro Nacional, de apenas 1,67% em relação a 2006. Contudo, cabe destacar o exercício de 2006 com a maior evolução do subperíodo, 24,55% tendo como base 2005. Desta maneira, o primeiro subperíodo expõe uma tentativa de expansão das universidades federais por parte do governo que pode ser visualizada na UFMS, apesar das variações de aporte financeiro, sua ascensão é marcada por programas como: “1073 - Universidade do Século XXI”; com recursos destinados à interiorização das Universidades Federais (10BJ); e modernização e recuperação da infraestrutura física das IFES (6373), (BRASIL, 2015b)²⁵.

O segundo subperíodo (2008-2014) apresenta valores mais significativos de evolução dos repasses do governo para a execução do orçamento da UFMS, dado que, o ano de 2008 (tendo como base 2007) apresenta evolução de 12,23% no orçamento executado, seguido por 2009 que apresenta a maior evolução anual (29,95%). Os exercícios de 2010 e 2011 apresentam valores expressivos, com 19,68% e 16,90% de acréscimo em relação aos anos anteriores, respectivamente. Sendo expressivo também 2013, com acréscimo de 22,09% em relação a 2012. Já 2012 e 2014 demonstram as menores porcentagens de evolução, com 4,44% e 4,43%, ao serem comparados com seus anos precedentes, respectivamente, muito embora 2014 apresente o valor mais expressivo, quase 600 milhões. Fica evidente, portanto, a política de expansão do governo federal sob o marco do REUNI, com o programa 1073 – Brasil Universitário; e ações como: 11DH – REUNI – Readequação da Infraestrutura da UFMS; e 8282 - Reestruturação e expansão das universidades federais.

Além de outras ações do governo, como readequação da biblioteca e assistência estudantil, a pesquisa demonstrou que o governo federal cumpriu com a meta pactuada com a universidade dentro do prazo de vigência do programa, ultrapassando 60 milhões de reais, distribuídos entre custeio e investimento. Os anos de 2013 e 2014, também apresentam recursos da ação 8282, dentro do

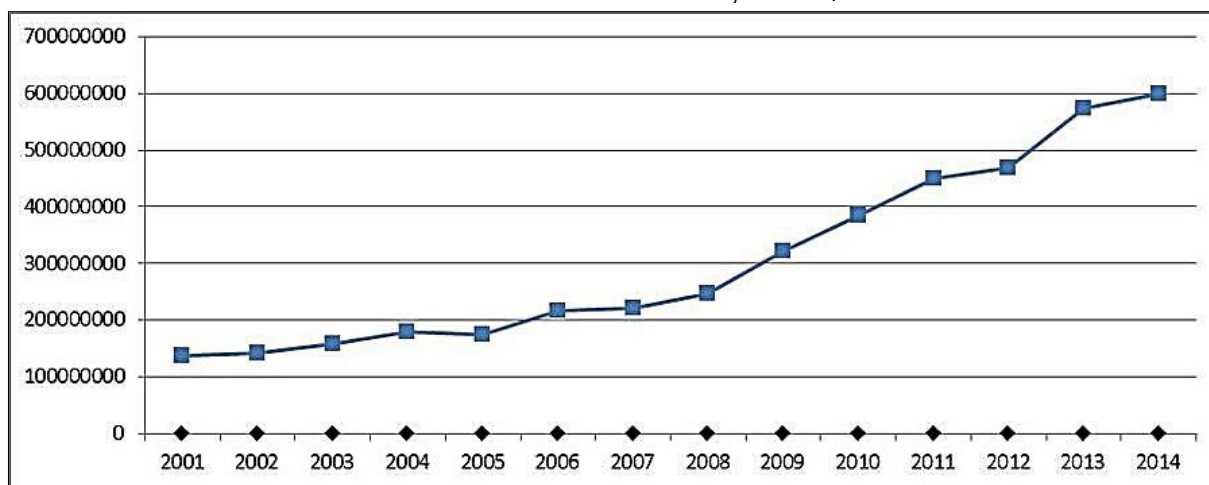
²⁵ Informações disponíveis no portal Siga Brasil conforme referência, recomenda-se para a verificação dos programas de governo acessar a página:
<http://www12.senado.gov.br/orcamento/loa?ano=2004&categoria=4.1.1&fase=execucao> . Localizar LOA “ano” - Despesa Execução por UO. Acesso em 14.jan.2016.

programa 2032 – Educação Superior: Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão, com mais de 55 milhões de reais.

A tabela 8, também demonstra a participação do governo federal como financiador do orçamento, ou seja, em média 87% de todo o orçamento executado na UFMS é proveniente de recursos do Tesouro Nacional. Essa rubrica ocupou no primeiro subperíodo uma participação de 86,15% do orçamento total executado e no segundo subperíodo 88,14%, o que evidencia a dependência da instituição pelos recursos repassados pelo MEC, sendo sua principal fonte de financiamento. Também expõe que a expansão da instituição foi marcada por recursos públicos do governo federal, visto que, apesar da existência das demais fontes de financiamento como recursos próprios e convênios, a fonte Tesouro Nacional não recuou em participação e sim elevou em 2%.

O gráfico 13 ilustra a evolução dos recursos financiados pelo Tesouro Nacional em todo o período estudado:

Gráfico 13 - Evolução dos recursos financeiros liquidados na UFMS, Recursos do Tesouro Nacional – 2001-2014, em R\$ correntes.



Fonte: SIAFI 2001-2014. Unidade Orçamentária U.O.: 26.283 – UFMS.

O gráfico 13 ilustra a ascensão dos recursos do Tesouro, demonstra o primeiro subperíodo (2001-2007) com pouca evolução em relação ao segundo subperíodo (2008-2014), o que comprova a política do governo federal de expansão do ensino superior com maior ênfase para o período do REUNI.

Cabe destacar que os Recursos do Tesouro Nacional, assim como acontece em outras IFES, em sua maior parte são destinados ao pagamento de pessoal (ativos, inativos e pensionistas), ou seja, na distribuição dos recursos por grupo de

natureza de despesa, a rubrica pessoal e encargos sociais é totalmente financiada pelo Tesouro, o que gera implicações em custeio e investimentos. Por essa razão foi necessária a elaboração da tabela 9, a seguir, para melhor visualização dessa proporção:

Tabela 9 - Proporção ocupada pela despesa com pessoal e encargos sociais na receita proveniente do Tesouro Nacional.

Subperíodo	Recurso do Tesouro Nacional (A)	Despesa com Pessoal e Encargos Sociais (B)	(%) (B/A)
2001/2007	1.226.655.709,25	1.054.900.459,66	86,00
2008/2014	3.043.342.824,94	2.439.417.372,04	80,16

Fonte: SIAFI 2001-2014. Unidade Orçamentária U.O.: 26.283 – UFMS.

No primeiro subperíodo a despesa com pessoal ocupava 86% do total de recursos do Tesouro, enquanto que no segundo subperíodo, muito embora tenha dobrado o valor da despesa, sua participação no total de recursos do Tesouro caiu para 80%. Ou seja, a despesa com pessoal mostrou crescimento significativo, porém os recursos do Tesouro evoluíram além, haja vista que descontando a despesa com pessoal, restou o equivalente a R\$ 171.755.249,59 para custeio e investimentos para o primeiro subperíodo, enquanto que o segundo subperíodo resultou em R\$ 603.925.452,90.

Cabe lembrar que as despesas com pessoal são constantes e dificilmente diminuem, pois é de responsabilidade da folha de pagamento da instituição além dos ativos, também os inativos e pensionistas. Dessa forma, apesar do segundo subperíodo ter se apresentado positivo ao expor aportes do governo significativos, em que demonstrou capacidade de financiar despesas com custeio e investimento superiores ao primeiro subperíodo, ao final desse expôs determinado receio por parte da administração se essa capacidade de financiamento continuará nos anos posteriores, já que, como demonstrado, as despesas com custeio evoluíram na medida em que ocorreu a expansão, e devem-se manter, como exposto na explicação do gráfico 11 (Outras Despesas Correntes).

De tal modo, devido à expansão, o aumento do número de instituições de ensino superior e o incremento das já existentes, resultaram numa crescente demanda de recursos públicos, que segundo Santos (2013) pode culminar,

conforme fatores econômicos, em limitação de tais recursos por parte do governo, como já ocorreu em passado recente, e resultar em redução no volume de recursos destinados às IFES. Evidente que esse quadro repercute diretamente também nos limites concedidos à UFMS.

Em continuidade ao estudo, outras fontes de financiamento também obtiveram evolução, como o caso dos recursos próprios, que advém da capacidade de arrecadação da instituição. Os valores de recursos próprios realizados na UFMS estão demonstrados na tabela 10, a seguir:

Tabela 10 - Evolução dos Recursos Financeiros executados na UFMS, por fontes de Recursos Próprios, sua evolução em relação ao ano imediatamente anterior e participação no orçamento – 2001-2012. (Valores em R\$ correntes)

Ano	Recursos Próprios	Evolução ($\Delta\%$)	Participação (%)
2001	798.317,00	-	0,51
2002	1.112.470,90	39,35	0,68
2003	815.207,92	-26,72	0,45
2004	1.091.621,78	33,91	0,54
2005	452.582,61	-58,54	0,22
2006	1.299.198,71	187,06	0,52
2007	1.428.670,14	9,97	0,53
2008	5.742.652,46	301,96	2,00
2009	3.851.754,27	-32,93	1,06
2010	3.297.155,53	-14,40	0,76
2011	3.018.955,53	-8,44	0,59
2012	5.180.720,46	71,61	0,96
2013	14.607.698,92	181,96	2,24
2014	16.420.622,26	12,41	2,46
2001/2007	6.998.069,06	78,96	0,49
2008/2014	52.119.559,43	185,94	1,51

Fonte: SIAFI 2001-2014. Unidade Orçamentária U.O.: 26.283 – UFMS.

As informações sobre os recursos arrecadados e executados na UFMS demonstram variações bastante irregulares para o período em estudo. O primeiro subperíodo (2001-2007) apresenta dados alternados em acréscimos e decréscimos.

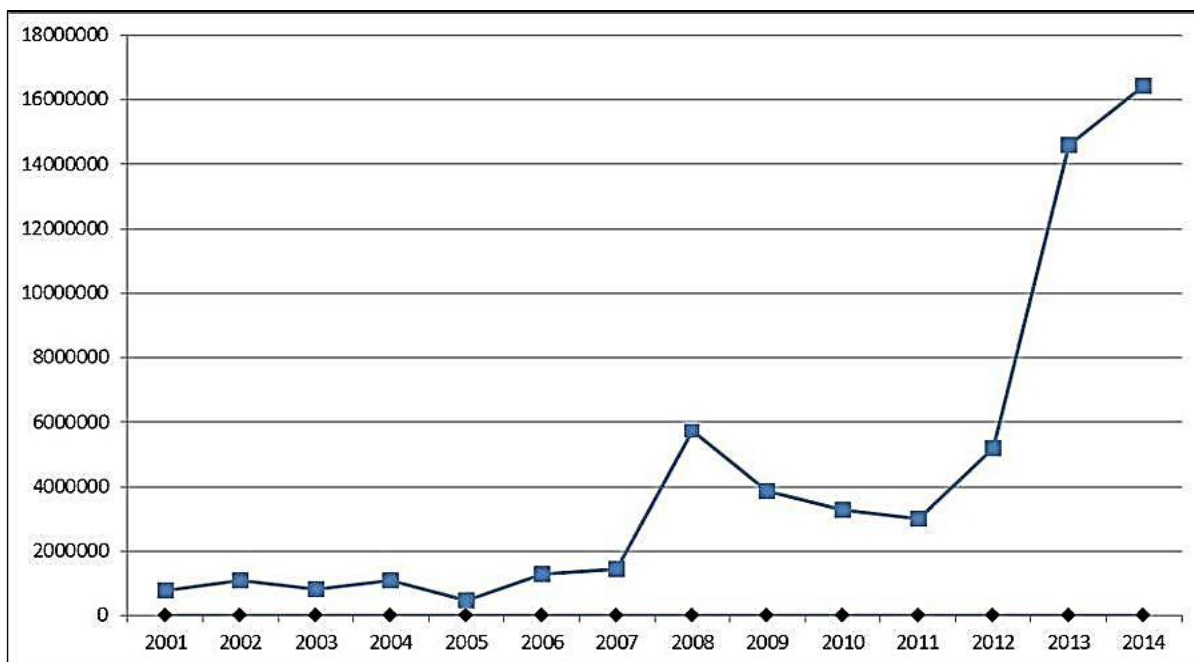
De 2001 para 2002, expõe uma evolução de 39,35%, porém deste para 2003 ocorre um decréscimo de 26,72%. Evolui novamente em 2004 com 33,91% de aumento dos recursos próprios em relação a 2003, mas sofre decréscimo no ano seguinte, 58,54% em 2005 (com base em 2004). A maior evolução dos recursos arrecadados e executados ocorre de 2005 para 2006, com 187,06%, e evoluem mais 9,97% em 2007, pertencendo a este ano o maior valor para o primeiro subperíodo. A quantia total destes recursos na UFMS para todo o primeiro subperíodo chegou a quase 7 milhões de reais, uma evolução de quase 79%. Ainda assim demonstrou uma capacidade bem inferior ao ser comparada com o segundo subperíodo.

O segundo subperíodo (2008-2014) exhibe aportes financeiros superiores em relação ao primeiro subperíodo, já com a maior evolução anual no início desse: 2008 com 301,96% em relação a 2007, seguido por decréscimos de 32,93%, 14,40% e 8,44% nos anos de 2009, 2010 e 2011, respectivamente com relação aos seus anos precedentes. Já 2012, 2013 e 2014 apresenta evolução de 71,61%, 181,96% e 12,41%, com destaque para 2014 que apresenta a maior execução dos recursos arrecadados em todo o período de estudo, com quase 16,5 milhões de reais. O segundo subperíodo apresentou uma contribuição no orçamento de 52 milhões de reais e evolução de 186%.

A evolução dos recursos próprios acompanhou a crescente dos recursos do Tesouro Nacional em participação do total executado, o que demonstra que apesar do considerável aporte financeiro do governo, houve também uma relevante evolução da capacidade de arrecadação por parte da instituição. Sendo em 2001, equivalente a quase 800 mil reais, com uma participação de 0,51% do orçamento, e em 2014, executada a quantia de praticamente 16,5 milhões de reais e desta maneira alcançado uma fatia de 2,46% do orçamento liquidado, o máximo já executado de recursos próprios em um ano pela instituição. Assim, o primeiro subperíodo fechou com uma participação de 0,49%, enquanto que o segundo subperíodo apresentou participação de 1,51%. É evidente, portanto, que investimentos por parte do governo federal na instituição são imprescindíveis para contribuir, além da adequada manutenção da instituição, também com a capacidade desta em gerar recursos próprios.

O gráfico 14, ilustra a evolução de recursos arrecadados e executados pela UFMS em todo o período estudado:

Gráfico 14 - Evolução dos recursos financeiros liquidados na UFMS, Recursos Próprios – 2001-2014, em R\$ correntes.



Fonte: SIAFI 2001-2014. Unidade Orçamentária U.O.: 26.283 – UFMS.

De acordo com o gráfico 14, fica evidente a elevação dos recursos próprios executados na instituição no segundo subperíodo, período em que também ocorreu o maior aporte de recursos do governo. Alguns autores demonstram a alavancagem na arrecadação das IFES, como uma estratégia destas instituições em diversificar as fontes de recursos captados com a finalidade de torná-las menos vulnerável diante da ineficiência de financiamento por parte do governo, como Amaral (2003), que explica que quando o financiamento com recursos do fundo público se revela insuficiente, as IFES dirigem-se às atividades de prestação de serviços, oferecendo cursos, assessorias e consultorias remuneradas, e passam a administrar tanto o polo estatal, quanto o polo do mercado. Demais autores seguem o mesmo raciocínio, como Paiva (2009) ao afirmar que as universidades buscam fontes alternativas de recursos como iniciativas de sobrevivência institucional para assegurar o próprio funcionamento como complementação de renda. Porém, no caso da UFMS, como é possível perceber com o gráfico 14, a partir de 2008, a instituição apresenta maior força em arrecadação (segundo subperíodo em estudo), o mesmo subperíodo em que houve o maior aporte financeiro do governo federal.

Desse modo, por meio de acesso aos Relatórios Gerais de Arrecadação do primeiro e do segundo subperíodo, é possível perceber um aumento na arrecadação

da UFMS em decorrência da própria expansão da instituição, e não propriamente um acréscimo com viés mercantilista, ou estratégia da administração para captar maiores recursos, como o exposto pelos autores citados. Os relatórios demonstram que com a expansão do número de alunos e cursos oferecidos, houve por consequência, a ampliação na arrecadação, pois ocorreu o aumento nas inscrições em pós-graduação, em cursos de extensão, em processos de transferência, em residência médica e em taxas administrativas diversas. Como também, o aumento do número de servidores contribuiu para essa maior arrecadação devido aos novos concursos públicos realizados pela instituição, pois como a UFMS possui uma comissão permanente para elaboração de provas, a COPEVE, as inscrições para os concursos públicos realizados para ingresso do quadro de servidores da própria UFMS e também para o IFMS contribuíram substancialmente para essa elevação na arrecadação. Assim como, com a expansão da infraestrutura e interiorização da instituição, os aluguéis de espaços para cantinas, reprografia, anfiteatros, salas de aula e quiosques também contribuíram para elevar a arrecadação.

Cabe observar que os anos de 2013 e 2014 (maiores altas) apresentaram a arrecadação do plano de saúde da UFMS (PAS). Refere-se ao descontado em folha dos servidores membros do plano. Esta arrecadação apresentou execução por nota de empenho a partir de 2013, por conta disso passou a configurar na fonte 0250 no Siafi (fonte que demonstra toda a arrecadação efetuada) neste ano e provocou a distorção a maior, exposta no gráfico 14.

Dessa maneira, é possível afirmar que a expansão, tanto física quanto financeira, foi significativa para o aumento dos recursos próprios, sendo consequência da expansão, não representando, portanto, que a universidade buscou como estratégia a diversificação de recursos, mas sim executou suas próprias atividades em atenção à comunidade acadêmica. Haja vista, aluguéis de espaços físicos ocorreram para atender às próprias necessidades de suas unidades, como: cantina e reprografia. Quanto aos aluguéis para eventos externos, podem representar o resultado da evolução em investimentos, pois com a expansão e a readequação da infraestrutura, ocorre, por consequência, o aumento da requisição para utilização pelo público externo. Quanto aos cursos oferecidos à comunidade, estes são projetos de extensão que desenvolvem habilidades dos alunos para uma maior qualidade na formação, além de atender às necessidades do ambiente em que a universidade está inserida, portanto, o aumento desses cursos faz com que

aumente a arrecadação por meio de taxas de inscrição, mas não necessariamente o foco transpareceu estar no aumento financeiro, já que são taxas simbólicas.

Ainda ao que concerne à captação de recursos externos, encontra-se outra maneira das universidades federais promoverem interações com diversos setores da sociedade: firmar convênios. Na tabela 11, constatou-se que esta forma de financiamento é a segunda maior na UFMS para todo período estudado, ao representar uma média de 12% na participação do orçamento total executado:

Tabela 11 - Evolução dos Recursos Financeiros executados na UFMS, por fontes de Convênios, sua evolução em relação ao ano imediatamente anterior e participação no orçamento. – 2001-2014. (Valores Correntes)

Ano	Convênios	Evolução ($\Delta\%$)	Participação (%)
2001	19.070.405,33	-	12,10
2002	21.675.951,69	13,66	13,25
2003	20.393.609,73	-5,92	11,34
2004	22.964.346,63	12,61	11,33
2005	29.058.692,59	26,54	14,28
2006	29.637.196,92	1,99	11,97
2007	47.440.602,44	60,07	17,63
2008	34.867.013,16	-26,50	12,11
2009	38.225.391,38	9,63	10,52
2010	45.291.388,52	18,49	10,46
2011	59.592.264,95	31,58	11,64
2012	63.024.152,96	5,76	11,72
2013	64.424.475,24	2,22	9,88
2014	51.855.955,70	-19,51	7,78
2001/2007	190.240.805,33	148,77	13,36
2008/2014	357.280.641,91	48,72	10,35

Fonte: SIAFI 2001-2014. Unidade Orçamentária U.O.: 26.283 - UFMS

Os percentuais na evolução do financiamento por convênios mostram-se bastante irregulares para o período em estudo, no primeiro subperíodo (2001-2007), os anos de 2002, 2004 e 2005 evoluem em relação aos seus respectivos anos antecedentes em porcentagens de 13,66%, 12,61% e 26,54%, já o ano de 2003

apresenta decréscimo de 5,92% ao ser comparado com 2002. O exercício de 2006 evolui discretamente, 1,99% (com base em 2005). Porém, 2007 apresenta o maior crescimento de recursos advindos de convênios, 60,07% em relação a 2006, com 47,4 milhões de reais, este ano também representou a maior participação de convênios no total do orçamento executado pela UFMS, em todo o período estudado, com 17,63%.

Tendo em vista que o exercício de 2007 representou uma evolução significativa, esta não se manteve em 2008 que apresentou um decréscimo de 26,50%. Contudo, os anos de 2009 e 2010 apresentam evoluções de 9,63% e 18,49%, com base em seus respectivos anos precedentes. O exercício de 2011 representa a maior evolução anual, com 31,58%, seguido por ligeiras ascensões nos anos de 2012 e 2013 com 5,76% e 2,22%. O ano de 2013 também representa o maior aporte financeiro com relação a convênios para todo o período estudado, 64,4 milhões. Já 2014 apresentou decréscimo de 19,51%, tendo como base 2013. Tanto o ano de 2013, quanto o de 2014, apresentam as menores participações no total do orçamento executado, 9,88% e 7,78%, respectivamente, apesar de valores expressivos, o que representa participação de outras fontes de financiamento, como Tesouro e recursos próprios, analisados acima.

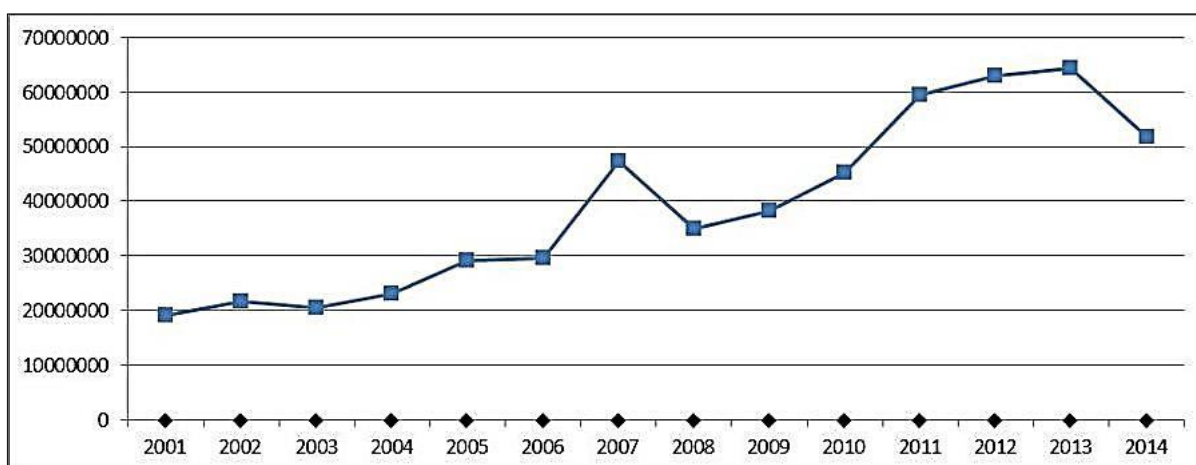
O período em estudo demonstra a postura da UFMS em firmar convênios com entidades federais, sendo o ano de 2001, representado por cinco unidades orçamentárias (26101/SESu; 26291/FUCAPES; 36901/FNS; 44901/FNMA e 51101/MET). Nesta mesma dinâmica, 2005 é o ano em que a UFMS apresenta maiores quantidades de convênios firmados, sendo ao todo nove (36901/FNS; 26291/FUCAPES; 26101/SESu; 44901/FNMA; 44101/MMA; 24901/FUNDCT; 24101/MCT; 26290/INEP e 26298/FNDE), resultando em uma evolução de 26,54% dos recursos, em relação ao ano de 2004. Em 2007, apesar de apresentar celebração inferior a 2005 em quantidade de convênios, representados por seis (20121/SEDH; 24901/FUNDCT; 6101/SESu; 26291/FUCAPES; 26298/FNDE e 36901/FNS), apresenta a maior evolução de recursos do subperíodo, superior a 60% em relação ao ano anterior. Assim, o primeiro subperíodo apresenta uma evolução total de 148,77% em execução financeira com recursos de convênio. A UFMS justifica em seu relatório de gestão que tanto a arrecadação própria, quanto os convênios celebrados com órgãos do governo são:

Resultado do esforço da Administração em ultrapassar os limites da esfera educacional, buscando novas fontes de financiamento, ampliando o raio de ação dentro dos Programas governamentais disponíveis (UFMS, 2006, p. 40).

Esta justificativa apresentada pela UFMS confirma o publicado por Amaral (2003) sobre a busca das IFES pela diversificação das fontes de financiamento. Do mesmo modo, no segundo subperíodo, não obstante a evolução total pautar em 48,72%, continua em ascensão tanto na quantidade de convênios celebrados quanto no total de valores aportados, encerrando 2013 e 2014 com 13 convênios para cada ano, e valores em torno de 64 milhões e 52 milhões de reais, respectivamente.

O gráfico 15 foi elaborado com base na tabela 11 e demonstra a ascensão de recursos sob as fontes de convênios celebrados pela UFMS:

Gráfico 15 - Evolução dos recursos financeiros liquidados na UFMS, Recursos de Convênios – 2001-2014, em R\$ correntes.



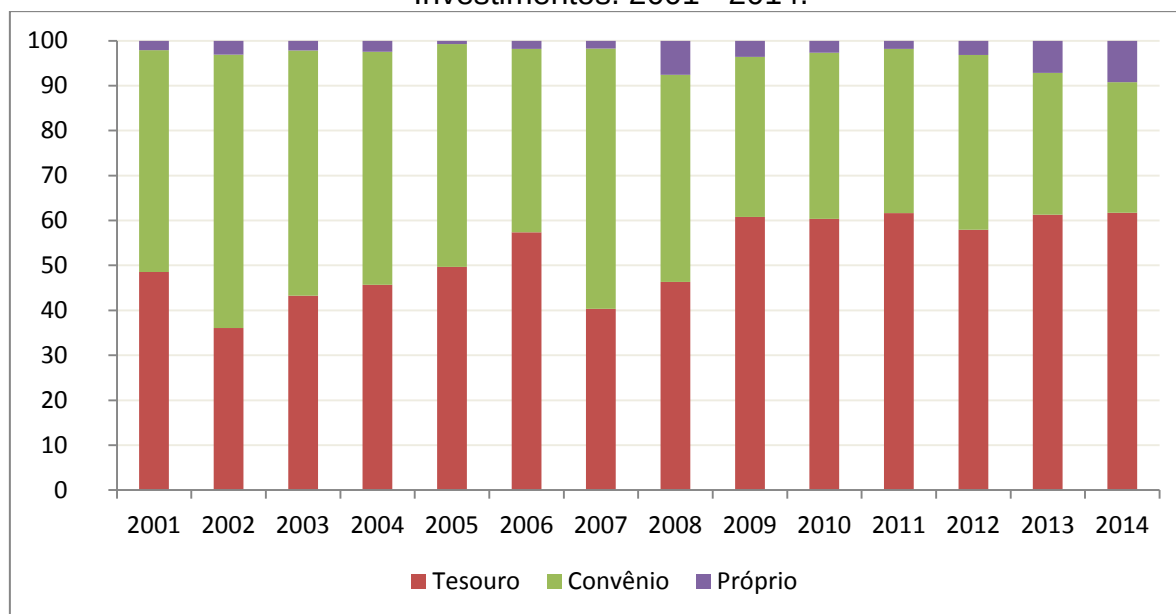
Fonte: SIAFI 2001-2014. Unidade Orçamentária U.O.: 26.283 – UFMS.

Conforme o gráfico 15 ilustra, desde 2001 ocorre uma crescente busca da administração da UFMS por fontes de recursos por meio da celebração de convênios, o segundo subperíodo se mostra como uma continuação destas celebrações por parte da instituição, mesmo sendo um período de maior aporte financeiro de recursos do tesouro.

Segundo de Freitas, Felix, *et al.* (2005, p. 9), cada universidade procura o maior número possível de convênios, sendo esta a forma legal de complementar a receita. Sendo assim, se a complementação da receita disponível pelo governo federal ocorre por meio da celebração de convênios e até mesmo da arrecadação própria da instituição, é considerável expor a participação destas fontes no

financiamento em outras despesas correntes e investimento²⁶, conforme o gráfico 16, a seguir:

Gráfico 16 - Fontes de recursos e sua participação em Outras Despesas Correntes e Investimentos. 2001 - 2014.



Fonte: SIAFI 2001-2014. Unidade Orçamentária U.O.: 26.283 – UFMS.

Assim como demonstra o gráfico 16 acima, é possível visualizar que o primeiro subperíodo apresentava um *déficit* maior de recursos do governo destinados a despesas diversas e investimento ao ser comparado com o segundo subperíodo, e apresentou os recursos de convênios como significativos. Todavia, como já foi discutido, os convênios apresentam recursos de termos de cooperação com órgãos federais para realização de projetos de interesse mútuo, portanto, não assegura o pagamento de despesas gerais da UFMS, ou seja, de efetiva manutenção da instituição.

Já os recursos diretamente arrecadados são resultado do esforço individual da UFMS, porém demonstraram depender de melhor estrutura para que a instituição tenha capacidade de expansão dessa fonte. Nada obstante, mesmo com acréscimo dessa capacidade, ao considerar as despesas do processo de arrecadação, o saldo resultante, que pode atender às necessidades da instituição, fica aquém do volume arrecadado.

²⁶ Foram excluídas as despesas com Pessoal e Encargos Sociais por estas serem integralmente financiadas por recursos do Tesouro Nacional.

O segundo subperíodo apresenta uma participação mais consistente por parte dos recursos do Tesouro Nacional para o financiamento de outras despesas correntes e investimentos, apresentou-se em torno de 60%. Apesar do aumento, é possível visualizar nos relatórios de gestão que o limite dos recursos autorizados não foi em sua totalidade executados, principalmente nos últimos anos, logo, os repasses deveriam ter sido superiores, afetando o planejamento da instituição.

Diante do que foi exposto até aqui, na próxima seção serão discutidas algumas sugestões de ações para melhorias institucionais no contexto da UFMS.

4 CONTRIBUIÇÃO DO ESTUDO PARA A ORGANIZAÇÃO E SOCIEDADE

4.1 Apresentação e Discussão de Propostas de Inovação e Contribuição Social

Após exposta e discutida os resultados da expansão da UFMS nos seus aspectos institucionais e financeiros, dados estes que refletem, de certa maneira, o crescimento da instituição no estado de Mato Grosso do Sul, surgem algumas reflexões no intuito de que esse desenvolvimento não pare, ou pelo menos, não retroceda. Portanto, nesta seção, são apresentadas algumas reflexões e sugestões com base na literatura e na experiência desta pesquisadora como servidora técnica administrativa desta instituição.

De um modo geral, a expansão na Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, com análise dos dados do Inep e do Siafi como fontes principais, se mostrou positiva. A administração da instituição se apresentou em relatórios de gestão com dados focados em resultados, apresentou-se também com aspectos de gestão estratégica, com planejamentos tanto para curto, quanto para médio e longo prazo.

Dessa maneira, quanto aos dados pactuados dentro do programa REUNI, alcançou quase em sua totalidade, e apresentou foco na expansão mesmo após o término do programa. Sendo assim, no segundo subperíodo, em quase todos os aspectos estudados, expôs crescimento. É possível perceber que esta visão estratégica foi em parte “provocada” pelo governo, ao estabelecer programas de metas, relacioná-los ao financiamento da instituição e fazer com que a universidade também institua suas próprias metas e estratégias para alcance. Demonstra, portanto, ao longo dos anos, aspectos de uma administração gerencial. Para tanto, vale retomar algumas características básicas que definem a administração pública gerencial para Bresser Pereira (2005, p. 28):

É orientada para o cidadão e para a obtenção de resultados; pressupõe que os políticos e funcionários públicos são merecedores de grau limitado de confiança; como estratégia, serve-se da descentralização e do incentivo à criatividade; e utiliza o contrato de gestão como instrumento de controle dos gestores públicos.

Assim, mesmo com mudanças de governo neste período de estudo, é possível perceber que pontos são mantidos da administração pública gerencial exposta por Bresser Pereira (2005) acima, principalmente no que condiz aos

indicadores que são acordados e definidos por contrato com o governo federal, como foi o caso do REUNI, e tantos outros programas que são firmados no âmbito de uma instituição federal de ensino superior.

Entretanto, dois pontos devem ser levantados: o tempo em que os gestores possuem para estabelecer as estratégias de alcance para as metas firmadas nos programas; e as particularidades de cada instituição. O primeiro ponto pôde ser percebido com o programa REUNI, o prazo entre a instituição do programa com o Decreto nº 6.096 de 24 de abril de 2007, até a apresentação do plano de reestruturação e expansão (que compreendia os próximos cinco anos) por parte da universidade, foram de seis meses. Dessa maneira, fatores estes como o tempo e a tenra experiência da instituição com planejamento estratégico, estabeleceram alguns pontos do plano de forma não satisfatória como demonstrado no parecer da SESu/MEC apresentado no anexo. Além de não consultar a comunidade acadêmica para a elaboração do mesmo, a fim de se cumprir um prazo exíguo para não “perder” um recurso financeiro “extra”. Fatores estes que podem comprometer planos que poderiam ser ainda mais efetivos para a comunidade universitária.

Como muitas vezes não há meios para ampliar prazos, compete aos gestores adquirir experiência e conhecimento suficiente sobre a instituição e traçar estratégias antes de programas como o REUNI serem estabelecidos, ou seja, com base na experiência adquirida, buscar uma gestão proativa baseada em resultados, o que liga ao segundo ponto (particularidades da instituição), pois ao possuir conhecimento sobre as particularidades apresentadas pela UFMS, discutidas no presente estudo, mas não exaustivas, pode-se ter vistas ao início de trabalhos e planos de ação específicos para cada ponto levantado. Desse modo, este trabalho sugere algumas ações, apresentadas nos quadros 2 a 15, a seguir:

Quadro 2 - Sugestões para ações no contexto de desenvolvimento da UFMS: Eixo 1.

Eixo	Âmbito Institucional	Aspecto Apresentado	Diretriz	Ação Prioritária	Meios de Implementação	Atores Envolvidos
1.	- Nº de Vagas Ofertadas	- Alcançou a meta pactuada apenas em 2014.	- Favorecer o aumento de ingressos de estudantes e a mobilidade estudantil.	- Melhorar o aproveitamento da infraestrutura.	- Verificar a possibilidade mudança de turno dos cursos. - Realizar pesquisa sobre a demanda para os cursos e o perfil dos ingressantes. - Implementar um sistema interno de avaliação curricular.	- Pró-reitoria de ensino de graduação. - Diretores de unidades setoriais. - Coordenadores de Curso.
	- Nº Cursos de Graduação Presencial	- Ultrapassou a meta pactuada dentro do período do REUNI.				
	- Cursos noturnos	- O ano de 2015 apresentou mais do que o pactuado para o REUNI				
	- Nº Matrículas Curso de Graduação	- Expandiu mais de 20% no segundo subperíodo de estudo				

Fonte: Elaborado pela autora.

O quadro 2 corresponde ao acesso acadêmico: número de vagas ofertadas; número de cursos de graduação presencial; cursos noturnos; e matrículas nos cursos de graduação, sendo que todos estes aspectos apresentaram alcance das metas propostas. Como diretriz, recomenda-se o favorecimento do aumento do ingresso de estudantes e a mobilidade estudantil a fim de possibilitar maior acesso da população à educação superior. Sugere-se como ação prioritária a melhora no aproveitamento da infraestrutura da universidade, já que existe ociosidade no período noturno na capital e no diurno nos *campi* do interior do estado, para tanto, deve-se realizar análises sobre a demanda para cada curso e o perfil dos ingressantes, no intuito de verificar a necessidade de cada região e a possibilidade de melhor aproveitamento dos turnos ociosos. Sugere-se também implementar um sistema interno de avaliação curricular com a participação dos acadêmicos no intuito de aprimorar o aprendizado, assim também a qualidade dos cursos. Cabe lembrar que o REUNI priorizava o aumento dos cursos no período noturno, na UFMS capital, a maioria dos cursos seguem em período diurno o que desfavorece ingressantes que já estão inseridos no mercado de trabalho.

Quadro 3 - Sugestões para ações no contexto de desenvolvimento da UFMS: Eixo 2.

Eixo	Âmbito Institucional	Aspecto Apresentado	Diretriz	Ação Prioritária	Meios de Implementação	Atores Envolvidos
2.	- Concluintes - Taxa de conclusão média de cursos de graduação (TCG) e Taxa de Taxa de sucesso na graduação.	- Não houve queda no segundo subperíodo apresentando que a expansão foi positiva, porém foi pequena. Justificativa apresentada em relatórios de gestão: matrículas trancadas; transferências; retenção e evasão. - A meta global no programa REUNI era de 90%, a UFMS alcançou 56%	- Implementação de políticas efetivas em relação a taxa de sucesso na graduação. - Melhorar o aproveitamento de vagas ociosas.	- Levantar o real motivo de matrículas trancadas, transferências, retenção, evasão e dificuldades enfrentadas pelos acadêmicos.	- Realizar pesquisa com os acadêmicos para criar condições de permanência e sucesso acadêmico. - Avaliar os programas de ações de permanência e de assistência social. - Construir um banco de dados com série histórica sobre o fluxo estudantil. - Avaliar a possibilidade de implantação de ciclos de formação. - Montar uma sistemática de discussão e revisão dos processos de avaliação e dos projetos pedagógicos. - Revisar normas e regulamentos para o aproveitamento de créditos e também para o aproveitamento de vagas ociosas com opções de mobilidade intra e interinstitucional	- Pró-reitoria de ensino de graduação. - Pró-reitoria de extensão, cultura e assuntos estudantis. - Diretores de unidades setoriais. - Coordenadores de Curso. - Acadêmicos em fase de elaboração de TCC.

Fonte: Elaborado pela autora

Para o segundo eixo, concluintes e taxa de sucesso na graduação, solicita-se maior atenção, já que dentre todos os dados levantados pela pesquisa, este foi o que apresentou menores médias de crescimento.

Não faz sentido a universidade ampliar o acesso, mas o sucesso acadêmico ficar aquém do esperado. Neste aspecto as justificativas apresentadas em relatórios de gestão para este baixo crescimento foram: matrículas trancadas, transferências, retenção e evasão. Cabe observar que a meta global do REUNI, era a elevação da taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais para 90% em um período de cinco anos, a UFMS alcançou 56%. Portanto, a diretriz oferecida por este trabalho se molda em vias de implementação de políticas mais efetivas em relação à taxa de sucesso na graduação e para o melhor aproveitamento das vagas ociosas. Para tanto, a ação principal sugerida é levantar o real motivo de matrículas trancadas, transferências, retenção, evasão e as dificuldades enfrentadas pelos acadêmicos. Os meios de implementação não são exaustivos, mas o presente trabalho sugere a realização de pesquisas com os acadêmicos a fim de aprimorar as condições de permanência e sucesso dos mesmos, em conjunto com a realização de avaliações dos programas de ações de permanência e assistência estudantil, assim, é possível a criação de um banco de dados com série histórica sobre o fluxo estudantil e identificar os motivos mais frequentes da evasão e possíveis falhas nos programas de assistência. Sugere-se também, instituir um sistema de tutoria ou monitoria para acompanhamento escolar dos discentes, com a colaboração de bolsistas e alunos mais adiantados, para todos os anos e todos os cursos. Sugere-se também a realização de uma sistemática de discussão e revisão dos processos de avaliação e dos projetos pedagógicos dos cursos, com a participação dos acadêmicos. Indica-se ainda instituir comissões para a revisão de normas e regulamentos internos para o aproveitamento de créditos e também para o aproveitamento de vagas ociosas a fim de preenchê-las com a mobilidade intra e interuniversidade.

Quadro 4 - Sugestões para ações no contexto de desenvolvimento da UFMS: Eixo 3.

Eixo	Âmbito Institucional	Aspecto Apresentado	Diretriz	Ação Prioritária	Meios de Implementação	Atores Envolvidos
3.	- Relação Aluno por Professor (RAP)	Já atendia a meta nacional.	- Análise da quantidade de alunos por professor com o intuito do não comprometimento da qualidade do ensino em sala de aula.	- Confrontar o índice RAP com a qualidade do ensino.	- Levantar se a relação quantidade de alunos por professor compromete a qualidade do ensino, ou se está satisfatório por parte dos docentes e dos discentes, caso o resultado for negativo promover políticas de readequação. - Incluir no relatório de gestão a informação mais atualizada desse índice.	- Pró-reitoria de ensino de graduação.

Fonte: Elaborado pela autora.

Quanto à relação aluno por professor (RAP), terceiro eixo, quadro 4, a meta nacional era 18 alunos por professor, como já mencionado nesse trabalho, no período de instituição do REUNI, a UFMS já possuía esse índice em 19 por 1, ou seja, já atendia a meta nacional. A preocupação principal a respeito desse eixo é se uma maior relação aluno/professor possa comprometer o trabalho docente, assim sugere-se uma análise atual dessa quantidade de alunos por docente com a visão para a qualidade do ensino, com a realização de pesquisas de satisfação dos discentes e docentes para estabelecer uma política de ação tanto para a graduação quanto para a pós-graduação. Como o dado RAP geral mais atual não foi encontrado em relatórios de gestão, recomenda-se também a divulgação desses resultados atuais para fortalecer a transparência dos dados da instituição.

Quadro 5 - Sugestões para ações no contexto de desenvolvimento da UFMS: Eixo 4.

Eixo	Âmbito Institucional	Aspecto Apresentado	Diretriz	Ação Prioritária	Meios de Implementação	Atores Envolvidos
4.	- Cursos de Mestrado e doutorado	- Ultrapassou a meta pactuada dentro do período do REUNI e continuou expandindo.	- Implementação de políticas internas de apoio a projetos de pesquisa na pós-graduação, para maior aproveitamento dessa expansão.	- Integrar as atividades da graduação com a pós-graduação.	- Instituir (expandir) grupos de pesquisa que reúne alunos da graduação e da pós-graduação, de preferência com pesquisas-ação. - Incentivar o trabalho científico no âmbito da UFMS com o intuito de dar publicidade e integração entre os pesquisadores. - Criar um banco de dados interno de trabalhos científicos que estão sendo executados e os já concluídos. - Promover avaliação interna de desempenho dos cursos de pós-graduação.	- Pró-reitoria de pesquisa e pós-graduação. - Direção de unidades setoriais. - Coordenadores de curso. - Núcleo de Tecnologia da Informação.

Fonte: Elaborado pela autora.

O eixo quatro refere-se aos cursos de mestrado e doutorado. A UFMS apresentou uma política efetiva quanto à expansão desses cursos de pós-graduação, cumpriu com a meta pactuada no programa REUNI e continuou apresentando expansão após o fim do programa. Para tanto, a sugestão gira em torno do fortalecimento e melhor aproveitamento dessa expansão que se apresentou positiva. Recomenda-se a implementação de políticas internas de apoio aos projetos de pesquisa e maior integração com a graduação, além da promoção de avaliação interna de desempenho com foco na qualidade.

O incentivo da integração de alunos da graduação com os da pós-graduação se molda no contexto da realização de um maior número de pesquisas-ação, aquelas que segundo Thiollent (2007) o pesquisador faz parte da situação problemática de

modo cooperativo ou participativo com o objetivo de transformação de algo na realidade observada. Assim, seriam mais pesquisas que executam algo de palpável ou de transformador da própria realidade empírica da universidade, ao mesmo tempo em que analisa e avalia, gerando benefícios à comunidade como um todo.

Para tanto, sugere-se a criação de um banco de dados interno com os projetos em fase de execução e concluídos, aos moldes do gerenciamento de projetos do guia *PmBok*²⁷, ou seja, com a visão de integração para que os próprios pesquisadores possam o alimentar com informações de seus projetos, dessa maneira, além de poder gerenciar cada fase da pesquisa também há a possibilidade de divulgação com o intuito de despertar interesse de contribuição por parte de outro pesquisador de área distinta dentro da universidade, ou a busca por parcerias para complemento de trabalhos que de outra forma talvez não fossem possíveis serem reconhecidas dentro da complexidade que é uma instituição de ensino superior.

Quadro 6 - Sugestões para ações no contexto de desenvolvimento da UFMS: Eixo 5.

Eixo	Âmbito Institucional	Aspecto Apresentado	Diretriz	Ação Prioritária	Meios de Implementação	Atores Envolvidos
5.	- Docentes	- Aumentou a quantidade de docentes e com maior qualificação.	- Aprimorar as políticas de qualificação docente.	- Fornecer aos professores apoio de modo a contribuir com seu aperfeiçoamento profissional e científico.	-Levantar as necessidades pedagógicas, profissionais e de desenvolvimento institucional dos docentes. - Promover reuniões para reflexão, <i>brainstorming</i> e troca de experiências didáticas, científicas, tecnológicas e de desenvolvimento intelectual com os docentes.	- Reitoria. -Pró-reitoria de gestão de pessoas. -Pró-reitoria de pesquisa e pós-graduação. - Diretores de unidades setoriais.

Fonte: Elaborado pela autora.

²⁷ *PMBOK Guide (Project Management Body of Knowledge)* é um livro que conta com a consolidação dos conhecimentos necessários para o bom desempenho do gerenciamento dos projetos, boas práticas (SOLER, 2015, p. 36).

Quadro 7 - Sugestões para ações no contexto de desenvolvimento da UFMS: Eixo 6.

Eixo	Âmbito Institucional	Aspecto Apresentado	Diretrizes	Ação Prioritária	Meios de Implementação	Atores Envolvidos
6.	- Técnicos administrativos	- Aumentou, devido principalmente aos concursos dentro do âmbito do REUNI. - Aumentou consideravelmente também a qualificação dos servidores.	- Incentivar a qualificação dos técnicos administrativos. - Promover o redimensionamento da força de trabalho dentro da instituição.	- Fornecer aos técnicos administrativos apoio a sua capacitação e qualificação profissional.	- Desenvolvimento de cursos com foco em gestão pública; gestão de processos; e gestão de recursos públicos (humanos, financeiros e materiais), e demais de interesse dos servidores. - Promover a cultura de flexibilização de horários com o intuito de qualificação profissional ou de ciclos de afastamentos respeitando as prioridades dentro dos setores. - Levantar quais as dificuldades apresentadas por técnicos administrativos que buscam a qualificação profissional em níveis de mestrado e doutorado. - Implementar programas de capacitação e políticas de qualificação de acordo com as necessidades de cada setor e ao planejamento estratégico institucional. - Instaurar comissões para realizar um estudo sobre a dimensão da força de trabalho e promover o redimensionamento.	- Reitoria. - Pró-reitoria de gestão de pessoas. - Pró-reitoria de pesquisa e pós-graduação. - Servidores que possuem funções de chefia.

Fonte: Elaborado pela autora.

Em continuação com as propostas de melhoria, o eixo 5, quadro 6, apresenta os docentes. O trabalho expôs que houve um aumento significativo no quadro de docentes na UFMS, e apresentou esse aumento expressivo também na qualificação da classe, ponto de destaque. Portanto, a sugestão se apoia em aprimorar as políticas de qualificação docente, afim de que sempre ocorra a busca por maior qualidade do ensino, pesquisa e extensão.

Para tanto, sugere-se levantar as necessidades pedagógicas, profissionais e de desenvolvimento institucional de cada docente para implementar políticas de aperfeiçoamento e apoio à qualificação. Além disso, sabe-se que uma universidade é um núcleo em que se reúnem pessoas altamente qualificadas e de grande bagagem intelectual. Portanto, sugere-se que a instituição promova reuniões para reflexão, *brainstorming*, além de troca de experiências didáticas, científicas, tecnológicas e de desenvolvimento intelectual entre os docentes, com o intuito de enriquecimento pessoal e institucional.

O eixo 6, quadro 7, apresenta os técnicos administrativos da UFMS. Os dados do estudo mostraram aumento no contingente de técnicos aliado à melhora da qualificação destes no segundo subperíodo do estudo. Este trabalho, portanto, sugere o contínuo incentivo à qualificação desses servidores, com, além do apoio, o desenvolvimento de cursos direcionados à instituição e ao trabalho que o servidor executa. Desse modo, aliado ao planejamento estratégico da instituição definido nos planos de diretrizes internas, além de treinamento para os iniciantes. Sugere-se, também, promover a cultura de flexibilização de horários e de ciclos de afastamentos com respeito às prioridades para afastamento dos servidores de cada setor com o intuito de qualificação profissional. Destarte, realizar pesquisas para levantar quais as dificuldades apontadas pelos técnicos administrativos que buscam a qualificação profissional em níveis de mestrado e doutorado.

Para que se possa promover o incentivo à qualificação sem prejudicar determinados setores, além de melhor distribuir o grande quadro de técnicos administrativos que a instituição possui, o presente trabalho sugere um estudo efetivo para levantar a real dimensão da força de trabalho, e um possível redimensionamento desta dentro da instituição.

Quadro 8 - Sugestões para ações no contexto de desenvolvimento da UFMS: Eixo 7.

Eixo	Âmbito Institucional	Aspecto Apresentado	Diretrizes	Ação Prioritária	Meios de Implementação	Atores Envolvidos
7.	- <i>Campi</i>	- Alcançou a meta pactuada. - O Câmpus de Bonito se tornou uma base de pesquisa	- Proporcionar maior autonomia aos <i>campi</i> do interior. - Realizar pesquisas quanto a real necessidade de implementação de determinados cursos para a região em que os <i>campi</i> estão localizados (estudos de viabilidade).	- Revisar as normas internas e a legislação pertinente para atribuir maior autonomia administrativa e financeira aos <i>campi</i> do interior do estado.	- Realizar reuniões no âmbito do Conselho Universitário. - Instituir comissões para revisão das normas.	- Reitoria. - Pró-reitorias. - Diretores de unidades setoriais.

Fonte: Elaborado pela autora.

O sétimo eixo refere-se aos *campi* da UFMS. No período de estudo a universidade apresentou expansão para o interior do estado antes e após o programa REUNI, deixando claro a sua política de interiorização da instituição, ponto alto de sua adesão ao REUNI. Hoje a UFMS possui dez *campi* no interior do estado de Mato Grosso do Sul, sendo CPBO transformado em polo de pesquisa e educação à distância, ficando a cargo de estudos futuros para a concepção de novos cursos presenciais para o câmpus. Como diretriz principal sugere-se maior “empoderamento” dos *campi* do interior dentro dos limites de normas e regulamentações pertinentes, ou seja, atribuir aos *campi* do interior maior autonomia administrativa, financeira e maior participação na elaboração do orçamento, distribuição e execução financeira, já que a UFMS possui a maior parte dessas tarefas centralizadas na capital. Para tanto, sugere-se estudos efetivos com comissões constituídas para este fim, ou seja, que objetivem possíveis descentralizações, além de estudos quanto a real necessidade de criação de determinados cursos para regiões em que os *campi* estão localizados, com o intuito de evitar a baixa demanda e por consequência o fechamento dos cursos.

Quadro 9 - Sugestões para ações no contexto de desenvolvimento da UFMS: Eixo 8.

Eixo	Âmbito Financeiro	Aspecto Apresentado	Diretrizes	Ação Prioritária	Meios de Implementação	Atores Envolvidos
8.	- Recursos Totais	- Apresentou expansão considerável dos recursos do Tesouro Nacional, convênios e recursos próprios.	- Maior transparência, participação e revisão periódica dos critérios de distribuição orçamentária para as unidades. - Operacionalização do sistema de custos.	- Revisar as normas internas de distribuição orçamentária.	- Realizar reuniões para estabelecimento de critérios de distribuição orçamentária, se viável por indicadores de desempenho. - Divulgar em meios de comunicação as decisões e o processo de tomada de decisões quanto ao orçamento e aos recursos financeiros. - Realizar um estudo de <i>benchmarking</i> de outras organizações para implementar um sistema de custos capaz de dar suporte ao planejamento estratégico da instituição.	- Reitoria. - Pró-reitoria de administração. - Pro-reitoria de planejamento e orçamento.

Fonte: Elaborado pela autora.

Do eixo oitavo ao décimo segundo correspondem ao financiamento da instituição, conforme foi apresentada sua evolução ao longo deste trabalho dar-se-ão sugestões que possam ser colocadas em prática com o intuito de trazer benefícios à UFMS. A questão do financiamento é delicada, pois não é possível prever se os aportes do governo federal continuarão os mesmos para os próximos anos, assim, as sugestões se pautam em redução dos gastos, transparência, busca por maior eficiência e qualidade do gasto, além de melhor aproveitamento da infraestrutura e de equipamentos que a universidade já possui.

O eixo 8, corresponde aos recursos totais, conforme apresentado neste trabalho demonstrou crescimento significativo com a expansão da UFMS, que pode ser analisado tanto sob a óptica do aumento das despesas quanto sob a do aumento do financiamento para tal expansão. Para tanto, neste eixo sugere-se transparência, participação e revisão periódica dos critérios de

distribuição orçamentária entre as unidades, e uma análise da viabilidade na distribuição interna de recursos seguindo critérios de indicador de desempenho (se realmente fortalece a auto avaliação institucional mediante aportes orçamentários ou se pressiona a capacidade instalada das unidades). Diante disso solicita-se a divulgação em meios de comunicação e relatórios de gestão, de forma clara, as decisões e os processos de tomada de decisões orçamentárias e financeiras. Ainda neste eixo, sugere a realização de um estudo no modelo *benchmarking* para buscar boas práticas de outras organizações com o objetivo de operacionalizar um sistema de custos capaz de dar suporte ao planejamento estratégico da instituição.

Quadro 10 - Sugestões para ações no contexto de desenvolvimento da UFMS: Eixo 9.

Eixo	Âmbito Financeiro	Aspecto Apresentado	Diretriz	Ação Prioritária	Meios de Implementação	Atores Envolvidos
9.	- Pessoal e Encargos Sociais	- Folha salarial mais que dobrou. - Participação no orçamento: 1º 72% e 2º 70,83. O aumento da despesa não causou impacto devido a expansão dos recursos do Tesouro.	- Não há possibilidade de intervenção quanto ao gasto.	- Adotar as medidas do eixo 5 e 6 para melhor aproveitamento da força de trabalho e de sua qualidade.	-	-

Fonte: Elaborado pela autora.

O eixo 9, pessoal e encargos sociais, apresentado neste trabalho através da análise da evolução da significativa folha salarial da universidade, é totalmente financiado pelo governo federal, e em âmbito institucional interno não há possibilidade de intervenção. Reforça-se, portanto, as sugestões presentes nos eixos 5 e 6.

Quadro 11 - Sugestões para ações no contexto de desenvolvimento da UFMS: Eixo 10.

Eixo	Âmbito Financeiro	Aspecto Apresentado	Diretriz	Ação Prioritária	Meios de Implementação	Atores Envolvidos
10.	- Outras Despesas Correntes	- Ampliação para atender a manutenção da expansão. - Fica vulnerável com possíveis crises econômicas.	- Realizar Políticas de Redução de Gastos.	- Estabelecer normas para o desenvolvimento de procedimentos administrativos e didáticos sustentáveis.	- Desenvolver estudo de processos para viabilizar a redução dos prazos e gastos nos processos de aquisição de bens e serviços. - Utilizar do conhecimento tecnológico e de engenharia produzidos na instituição para a redução de custos com manutenções.	- Reitoria. - Pró-reitoria de administração. - Acadêmicos em fase de elaboração de TCC.

Fonte: Elaborado pela autora.

O décimo eixo, outras despesas correntes, corresponde à manutenção da universidade, inclusive a manutenção da expansão desta, é um aspecto preocupante já que foi assegurado o aporte financeiro para a expansão durante o período de estudo, mas não se sabe até que ponto recursos do governo manterão esta expansão, sendo observada esta preocupação e a necessidade de readequação do planejamento e da execução financeira nos relatórios de gestão dos últimos anos, devido aos recentes problemas de repasse financeiro do governo federal apresentados à universidade.

Neste eixo, portanto, sugere-se a realização de políticas de redução de gastos mediante normatização de procedimentos administrativos e didáticos sustentáveis, além de desenvolver estudos de processos para viabilizar a redução dos prazos e gastos nos processos de aquisição de bens e serviços. É possível a universidade utilizar do conhecimento tecnológico e de engenharia produzidos na instituição para a redução de custos com manutenções.

Quadro 12 - Sugestões para ações no contexto de desenvolvimento da UFMS: Eixo 11.

Eixo	Âmbito Financeiro	Aspecto Apresentado	Diretrizes	Ação Prioritária	Meios de Implementação	Atores Envolvidos
11.	- Investimentos	- Os percentuais não apresentaram total realidade, pois apesar do segundo subperíodo apresentar percentual menor, foi mais significativo e demonstrou maior participação. - Apresentou aumento a partir de 2005, ano em que a maioria dos gráficos apresentou baixa.	- Realizar Políticas de Racionalização dos Investimentos.	- Utilizar do conhecimento tecnológico e de engenharia para a redução de custos em aquisições.	- Formular grupos de pesquisa com objetivos em racionalização dos gastos com investimentos. - Mapear a estrutura física de modo a reconhecer equipamentos ociosos que podem ser utilizados em outras áreas.	- Reitoria. - Pró-reitoria de administração. - Acadêmicos em fase de elaboração de TCC.

Fonte: Elaborado pela autora.

Para o eixo dos investimentos, de número 11, conta-se com a possibilidade da UFMS implementar políticas de racionalização, já que futuros aportes em materiais permanentes, ou até mesmo obras, não estão garantidos como quando do período da pesquisa, período este de expansão das universidades federais. Para tanto, sugere-se utilizar do conhecimento tecnológico e de engenharia produzidos na universidade para a redução dos custos com aquisições ou até mesmo manutenções, através da formulação de grupos de pesquisa com a participação dos acadêmicos. Sugere-se também realizar o mapeamento da estrutura física da universidade de modo a reconhecer equipamentos ociosos que possam ser utilizados em outras unidades, dispondo como ponto de partida o próprio sistema de inventário da UFMS, para além de apenas classificar os materiais em servíveis e inservíveis como habitualmente é feito, também ter a possibilidade de classificá-los em pouco ou muito utilizados em cada setor com a possibilidade de remanejamento para outros.

Quadro 13 - Sugestões para ações no contexto de desenvolvimento da UFMS: Eixo 12.

Eixo	Âmbito Financeiro	Aspecto Apresentado	Diretrizes	Ação Prioritária	Meios de Implementação	Atores Envolvidos
12.	- Tesouro Nacional	- Apesar da despesa com pessoal se elevar no 2º subperíodo, ela ocupa menor participação do Tesouro, porém, devido aos aportes superiores do governo. Assim, 2014 já expõe certa dificuldade.	- Aferir a eficiência do gasto na instituição.	- Definir estratégias para os cálculos de eficiência e eficácia.	- Montar grupos de estudo para analisar a eficiência e a qualidade do gasto na UFMS. - Montar grupos de estudo para avaliar a eficácia no alcance de indicadores que são vinculados ao financiamento da instituição.	- Pró-reitoria de administração. - Pro-reitoria de planejamento e orçamento. - Acadêmicos em fase de elaboração de TCC.

Fonte: Elaborado pela autora.

O eixo 12 apresenta os recursos do Tesouro Nacional, maior financiador das instituições públicas de ensino superior, quanto a este aspecto o crescimento foi significativo e possibilitou à expansão da UFMS, a folha de pagamento ocupa em torno de 80% deste, e pode vir a ocupar uma percentagem maior se o aporte do governo for menor nos próximos anos. Portanto, a observação principal se faz para que a universidade tenha um planejamento visando momentos em que a instituição não receberá tanto quanto em seu período de expansão, sendo que em épocas de administração gerencial a eficiência e a eficácia do gasto se mostram cruciais, pois com a primeira é possível se fazer mais com economia, e com a segunda é possível alcançar metas que o próprio governo estipula e que estão vinculadas ao financiamento da universidade. Sendo assim, a ação principal sugerida por esse trabalho para este eixo, é realizar estudos para o cálculo da eficiência do gasto (visando economia) e da eficácia no alcance dos indicadores (visando maiores aportes financeiros).

Quadro 14 - Sugestões para ações no contexto de desenvolvimento da UFMS: Eixo 13.

Eixo	Âmbito Financeiro	Aspecto Apresentado	Diretrizes	Ação Prioritária	Meios de Implementação	Atores Envolvidos
13.	- Recursos Próprios	- Apesar do 2º subperíodo apresentar maior execução da arrecadação, houve a inclusão do recolhimento do PAS nos dois últimos anos. Recomenda-se um estudo mais aprofundado da arrecadação, e dentro do que for viável, otimizá-la.	- Institucionalizar um plano de financiamento próprio.	- Revisar as normas internas e legislação pertinente para a institucionalização de um plano de financiamento próprio.	- Buscar conhecimento sobre o dinamismo da Unb em captação e utilização de recursos próprios. - Instituir comissões para levantar oportunidades de captação de recursos na utilização da infraestrutura da universidade. - Utilizar a vasta produção intelectual e artística em programas que beneficiem a geração de recursos próprios. - Proporcionar maior transparência dos recursos arrecadados divulgando nos relatórios de gestão detalhes da arrecadação.	- Reitoria. - Pró-reitoria de administração. - Pro-reitoria de planejamento e orçamento. - Apoio das unidades setoriais e demais pró-reitorias.

Fonte: Elaborado pela autora.

O eixo 13, recursos próprios, corresponde ao autofinanciamento da instituição, que apresentou crescimento ao passo da expansão. A arrecadação (e até mesmo os convênios) pode ser considerada uma complementação para os recursos do Tesouro. Sendo assim, a sugestão posta por este trabalho é que a universidade possa institucionalizar um plano de financiamento próprio,

sem percorrer as linhas da mercantilização (pois é uma universidade pública), mas aproveitando os recursos materiais e intelectuais que a própria universidade possui. Assim, sugere a realização de um *benchmarking* com a Universidade de Brasília, que possui uma política de captação de recursos estruturada, sendo a maior dentre as universidades federais (VELLOSO e MARQUES, 2005) e (DOS SANTOS, 2013) e adaptar as práticas no contexto da UFMS.

Sugere-se também a instituição de comissões para revisar normas internas e legislação pertinente quanto à captação de recursos, além de levantar oportunidades na arrecadação quanto à utilização da infraestrutura da universidade, e de sua produção intelectual e artística, com o intuito de realização de consultorias, feiras, eventos, dentre outras formas. Propõe também maior transparência dos recursos arrecadados, já que é possível consultar em relatórios de gestão apenas os valores totais, sendo assim, sugere-se maior detalhamento na divulgação da informação.

Quadro 15 - Sugestões para ações no contexto de desenvolvimento da UFMS: Eixo 14.

Eixo	Âmbito Financeiro	Aspecto Apresentado	Diretriz	Ação Prioritária	Meios de Implementação	Atores Envolvidos
14.	- Convênios	- Apesar da evolução menor no 2º subperíodo, o aporte de recursos continuou uma constante e com valores significativos. - Provém de outros órgãos e fundos governamentais, principalmente.	- Fortalecer a operacionalização de instituição de convênios.	- Incentivar a elaboração de projetos para captação de recursos e para o desenvolvimento da pesquisa e da pós-graduação. - Elaborar um sistema de gestão de custos para os projetos conveniados.	- Realizar estudos quanto ao melhor método de custeio para os projetos que são financiados por recursos de convênios, e promover a transparência dos gastos contabilizados.	- Pró-reitoria de administração. - Pro-reitoria de planejamento e orçamento. - Pró-reitoria de pesquisa e pós-graduação.

Fonte: Elaborado pela autora.

O décimo quarto eixo corresponde aos convênios, estes, somado aos recursos próprios, são considerados de forma legal complementação da receita. Os convênios representam a segunda maior fonte financiadora na UFMS, e ao longo do período estudado, os seus aportes financeiros apresentaram evolução, além de diversificação das entidades conveniadas, fator que demonstra preocupação por parte da administração em fomentar suas atividades de pesquisa, extensão, pós-graduação, dentre outras com auxílio de convênios financeiros. Portanto, o presente trabalho sugere fortalecer esta operacionalização de instituição de convênios com incentivo à elaboração de projetos que favoreça a captação de recursos, como também o estudo da possibilidade de elaborar um sistema de custos para beneficiar a gestão destes e auxiliar na classificação dos itens de despesa e na elaboração do plano de trabalho, para tanto sugere um estudo interno quanto aos melhores métodos de custeio.

Por fim, as propostas sugeridas acima apresentam uma visão holística envolvendo a comunidade como um todo, desde a reitoria aos acadêmicos, pois em uma instituição complexa e multidisciplinar, a união dos saberes em uma rede de cooperação é o que fará cada vez mais forte e estruturada esta instituição, revertendo em benefícios para a sociedade como um todo.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desenvolvimento do presente estudo possibilitou reflexões sobre a expansão das IFES, dentro do seu conceito de acesso, gestão e financiamento para o alcance das atividades programadas. Expôs, portanto, sua contribuição para contexto da situação do ensino superior nos últimos anos (sua temática principal). Além de se portar de acordo com o princípio da transparência das contas públicas, uma vez que, são recursos públicos aplicados em atividades sociais, dentre tantas sob a responsabilidade do governo federal: a educação superior.

De tal modo, o financiamento de tais instituições não pode ser considerado como gasto e sim como investimento na sociedade. O presente trabalho demonstrou que ocorreram avanços nos últimos anos, sobretudo no segundo subperíodo de estudo (2007-2014), período que possui como marco o REUNI – Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais. Este programa, mais do que uma política de financiamento, tomou forma de um contrato de gestão, exigindo eficiência e eficácia das instituições, por meio de metas e indicadores. Deste modo, quais os resultados da expansão universitária no contexto da UFMS?

Tabela 12 - Resultados da expansão universitária no contexto da UFMS

Proposta de Expansão REUNI/UFMS	Situação em 2007	Situação em 2014
Cursos de Graduação Presencial	67	118
Cursos Noturnos	38	69
Vagas Ofertadas	3.190	5.360
Cursos de Mestrado	14	35
Cursos de Doutorado	3	14
<i>Campi</i>	8	11
Matrículas Graduação Presencial	12.326	15.204
Concluintes Graduação Presencial	2.117	1.883
Docentes	959	1.704
Técnicos Administrativos	913	1.929

Fonte: Dados deste estudo.

Conforme foi exposto, a UFMS alcançou boa parte de suas metas pactuadas, superando algumas delas, como a criação de novos cursos de graduação presencial e o aumento no número de vagas, além da expansão de sua pós-graduação.

Foi exposto, por meio de gráficos, que a universidade demonstrou maior dificuldade em alavancar o número de concluintes, apresentando recuperação apenas nos últimos anos do estudo, e uma taxa de sucesso de 56%, enquanto que o REUNI estimava por 90%. Assim, um dos grandes desafios da UFMS, neste período, foi manter o aluno matriculado na instituição e elevar a taxa de sucesso na graduação, como posicionado em relatórios de gestão da universidade.

Outra característica exposta foi à recuperação do quadro de servidores da instituição: apresentava constante queda até a implementação do programa REUNI, já após a execução do programa, apontou visível avanço, tanto no quantitativo de docentes quanto de técnicos administrativos. Logo, o fato da universidade ter como meta alcançada a relação aluno/professor antes da implementação do REUNI, não foi considerado um fator favorável neste estudo, pois expõe maior sobrecarga do trabalho docente. Contudo, o aumento do número servidores foi em conjunto com o aumento da qualificação destes, assim, evento considerado positivo na expansão do quadro.

No período estudado, a universidade se consolida em sua característica *multicampi* e na expansão com viés à interiorização, havendo apresentado foco de expansão institucional antes e após o programa REUNI. Porém, um desses *campi*, criado no período REUNI, passou a não ofertar mais vagas para graduação presencial, sob a justificativa de não haver demanda na região, se tornando assim um polo de pesquisa, o que não condiz com o objetivo principal do governo federal em ampliar a oferta de vagas para este nível de ensino.

A associação por resultados alcançados e o financiamento é cada vez mais forte, neste contexto, optou-se para que a análise do financiamento não ficasse apenas no programa REUNI, e sim na ampliação de todo o aporte do governo federal, já que a expansão da instituição não depende apenas deste programa e sim do conjunto como um todo, assim como do esforço realizado pela instituição diante de outras formas de financiamento.

Para tanto, foi apresentado significativa evolução dos recursos executados na instituição e distribuídos pelos grupos de natureza de despesa: Pessoal e Encargos Sociais; outras despesas correntes; e investimentos. Financiados pelos recursos do

Tesouro Nacional, pelos recursos próprios arrecadados pela universidade e por convênios firmados pela UFMS com demais entidades.

Foi possível notar que a ampliação dos recursos, possibilitou avançar no atendimento às demandas da expansão, sendo possível a expansão da área física, assim como investimentos de modo geral. Houve o reconhecimento de que o processo de reestruturação e expansão de acordo com o programa REUNI, promoveu um incremento nas ações previstas nas Leis Orçamentárias Anuais, como exposto em relatórios de gestão.

Desta maneira, é possível afirmar a hipótese que, no contexto do estudo, o REUNI mostrou-se como marco positivo na expansão da UFMS. Nada obstante, após a política de expansão, a universidade foi exposta a um elevado gasto com custeio de suas atividades, ficando suscetível às restrições orçamentárias do governo Federal.

Ainda neste contexto, o aumento na arrecadação e na instituição de convênios é um fator positivo, visto que esses recursos podem ser utilizados para a execução de projetos de extensão e pesquisa, manutenção de atividades e aquisição de equipamentos para laboratórios e demais materiais. Ainda assim, para os próximos anos, mesmo com o esforço da instituição ao autofinanciamento, é evidente a necessidade de que os repasses do governo federal configurem com o intuito de assegurar a qualidade da expansão, já que recursos próprios e convênios são apenas complementação da receita.

Durante o estudo, foi possível identificar que a UFMS caminha na tentativa de redirecionar a universidade no sentido de melhor dotar os aspectos gerenciais ao bom andamento da instituição. Portanto, o presente trabalho traz alguns pontos de contribuição ao que concernem sugestões para ações de gestão, sob a forma de propostas de trabalho, ou seja, medidas de cunho administrativo, como discutido no capítulo quatro.

Destarte, o intuito deste estudo foi “enxergar” a expansão de um modo geral para que o leitor tenha conhecimento da instituição de modo amplo, para então, a partir de sugestões de melhorias, ter a possibilidade de trilhar caminhos diversos. Portanto, o principal benefício trazido por este trabalho foi a transparência das contas públicas, dos resultados das ações tomadas pela administração da instituição diante de um quadro de expansão das universidades brasileiras, e as possibilidades de sugestões de melhorias.

De tal modo, os desdobramentos da expansão, em especial no período REUNI, podem ser considerados como uma reconfiguração gerencial na qual foram submetidas às universidades públicas, com demandas por expressiva ampliação na oferta de cursos e demais metas acordadas. Neste cenário, é de suma importância uma aprendizagem organizacional baseada em planejamento, avaliação e melhoria constante, com a participação de todos. Portanto, este trabalho teve como pretensão, conforme os resultados apresentados, fornecer subsídios e referências para a construção de projetos institucionais.

Por fim, este estudo possibilitou visualizar pontos fortes e fracos no contexto de expansão da UFMS, sendo assim, assumiu a capacidade de sugerir caminhos para a redução de gastos e para o planejamento organizacional, alcançando os objetivos propostos.

Em estudos futuros, sugere-se identificar o grau de autonomia financeira por parte da instituição, ou seja, até que ponto o orçamento da universidade possui discricionariedade, e/ou o grau de engessamento deste orçamento. Sugere-se também, a partir daqui, estudos que possam aferir a qualidade da educação superior pública brasileira após o quadro de expansão apresentado.

Finalmente, seja qual for o rumo do país em termos de direcionamento de políticas públicas educacionais, que não haja retrocesso de ações que foram atualmente empreendidas.

REFERÊNCIAS

ABONG. **Manual de fundos públicos: controle social e acesso aos recursos públicos.** São Paulo: Peirópolis, 2004. 272 p. ISBN 8575960369, 9788575960363.

AMARAL, N. C. **Financiamento da Educação Superior: estado x mercado.** São Paulo: UNIMEP, 2003.

ANDER-EGG, E. **Introducción a las técnicas de investigación social: para trabajadores sociales.** 7ª. ed. Buenos Aires: Humanitas, 1978.

APPOLINÁRIO, F. **Metodologia da ciência: filosofia e prática da pesquisa.** 2ª. ed. São Paulo: CENGAGE, 2012.

ARAÚJO, R. S. D. **A Implantação do Reuni na Universidade Federal do Pará: Um Estudo de Caso do Campus Universitário de Altamira.** Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal do Pará. Belém, p. 278. 2011.

BORGES, M. C.; AQUINO, O. F. Educação Superior no Brasil e as políticas de expansão de vagas do Reuni: avanços e controvérsias. **Educação: teoria e prática**, Rio Claro, v. 22, n. 39, p. 117-138, jan./abr. 2012. ISSN 1981-8106.

BRASIL. Decreto nº 19.851, de 11 de abril de 1931. **Dispõe que, o ensino superior no Brasil obedecerá, de preferência, ao sistema universitário, podendo ainda ser ministrado em institutos isolados, e que a organização técnica e administrativa das universidades é instituída no presente decreto, regendo-se o, 1931.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D19851.htm>. Acesso em: 16 dez. 2015.

_____. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. **Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para Elaboração e Controle dos Orçamentos e Balanços da União, dos Estado, dos Municípios e do Distrito Federal**, 17 Março 1964. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil03/Leis/L4320.htm>>. Acesso em: 06 novembro 2015.

_____. Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968. **Fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média, e dá outras providências.**, 1968. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5540.htm>. Acesso em: 16 dez. 2015.

_____. Lei nº 6.674, de 05 de julho de 1979. **Autoriza o Poder Executivo a instituir a Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, em obediência ao disposto no art. 39 da Lei Complementar nº 31, de 11 de outubro de 1977.**, Diário Oficial da União. Brasília, DF, 06 jul. 1979. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L6674.htm>. Acesso em: 14 dez. 2015.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**, Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 13 dez. 2015.

_____. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. **Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional**, 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm>. Acesso em: 03 mar. 2016.

_____. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. **Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências.**, 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm>. Acesso em: 03 nov. 2015.

_____. Lei nº 11.153, de 29 de julho de 2005. **Dispõe sobre a instituição da Fundação Universidade Federal da Grande Dourados – UFGD, por desmembramento da Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul - UFMS, e dá outras providências.**, 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11153.htm>. Acesso em: 14 dez. 2015.

_____. Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007. **Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - REUNI**, 2007 abril 2007a. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil03/ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm>>. Acesso em: 15 out. 2015.

_____. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Documento Elaborado em complemento ao art. 1º §2º do Decreto Presidencial nº 6.096. **Diretrizes Gerais do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais REUNI**, 2007b. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/diretrizesreuni.pdf>>. Acesso em: 11 nov. 2015.

_____. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Análise da Expansão das Universidades Federais 2003 a 2012**, 2012. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=12386-analise-expansao-universidade-federais-2003-2012-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 10 nov 2015.

_____. TESOURO NACIONAL. **SIAFI**: Sistema de Administração Financeira do Governo Federal, 2015a. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/siafi>>. Acesso em: 13 out. 2015.

_____. SENADO FEDERAL. **Orçamento**: SIGA Brasil, 2015b. Disponível em: <<https://www12.senado.gov.br/orcamento/sigabrasil>>. Acesso em: 2015 dez. 23.

_____. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **História**, 2016a. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/component/content/article?id=2:historia>>. Acesso em: 10 jan. 2016.

_____. TESOURO NACIONAL. **Programação Financeira**: conta única do Tesouro Nacional, 2016b. Disponível em: <http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/programacao_financeira/conta_unica.asp>. Acesso em: 15 jun. 2016.

BRESSER PEREIRA, L. C. Gestão do Setor Público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: PEREIRA, L. C. B.; SPINK, P. K. (.). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2005. Cap. 2, p. 21-38.

_____, L. C. et al. Plano diretor da reforma do aparelho do Estado. **Câmara de reforma do Estado**, Brasília, 1995.

CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa**: métodos qualitativo, quantitativo e misto. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2007. 248 p. ISBN 978-85-363-0892-0.

DA SILVA, J. S.; CASTRO, A. M. D. A. Políticas de expansão para o ensino superior no contexto do REUNI: a implementação do programa na UFRN. **HOLOS**, 6, dez 2014. 206-224.

DE ARAÚJO, M. A. D.; PINHEIRO, H. D. Reforma gerencial do Estado e rebatimentos no sistema educacional: um exame do REUNI. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 69, p. 647-668, out./dez. 2010.

DE FREITAS, C. M. D. et al. Estudo das fontes de recursos e despesas por categorias econômicas das universidades federais brasileiras. **V Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria en América del Sur: Poder, Gobierno y Estrategias en las Universidades de América del Sur**, Mar del Plata, 8, 9 e 10 Dez. 2005.

DOS SANTOS, F. S. **Financiamento público das instituições federais de ensino superior - IFES: um estudo da universidade de Brasília - UnB**. Dissertação (Mestrado em Economia) - Universidade de Brasília. Brasília, p. 69. 2013.

DOS SANTOS, T. S. Do artesanato intelectual ao contexto virtual: ferramentas metodológicas para a pesquisa social. **Sociologias**, Porto Alegre, 11, n. 22, jan./jun 2009. 120-156.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4ª. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira. **Censo da Educação Superior**: Sinopses estatísticas da educação superior, 2015. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>>. Acesso em: 11 nov. 2015.

MARCONI, M. D. A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica**. 5ª. ed. São Paulo: Atlas, 2003. ISBN 85-224-3397-6.

MARQUES, W. L. **Contabilidade Pública e Orçamento**. Cianorte, PR: Clube dos Autores, 2012.

MARTINS, P. D. S. O financiamento da educação básica como política pública. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 26, n. 3, p. 497-514, set./dez. 2010.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 19ª. ed. São Paulo: Malheiros, 1994.

MELLO, G. N. D. Políticas públicas de educação. **Estudos Avançados**, v. 5, n. 13, p. 7-47, 1991.

OLIVEN, A. C. Histórico da Educação Superior no Brasil. In: SOARES, M. S. A. (.), et al. **Educação Superior no Brasil**. Brasília: Capes, 2002. p. 31-42.

PAIVA, S. A. R. D. **Políticas de Financiamento para a Educação Superior: Avaliação Institucional e Gestão Orçamentária na Universidade Federal/UFU (1995-2008)**. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal de Uberlândia. Uberlândia, MG, p. 124. 2009.

PEREIRA, E. D. S. Organizações Sociais, instituições federais de ensino superior e autonomia universitária. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 48, n. 2, p. 58-79, Mai-Ago 1997. ISSN 2357-8017.

RIBEIRO, M. E. D. S.; CHAVES, V. L. J. **Gestão Universitária: reflexões sobre o mercado como centralidade do processo educacional**, 2010. Disponível em: <<http://www.anpae.org.br/iberolusobrasileiro2010/cdrom/77.pdf>>. Acesso em: 25 nov 2015.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa Social: métodos e técnicas**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2012. 978-85-224-2111-4 p.

SABIA, C. P. D. P. **A mercantilização da universidade via projetos de cooperação universidade-empresa**. São Paulo: Arte & Ciência, 2009.

SANTOS, F. S. D. **Financiamento Público das Instituições Federais de Ensino Superior: Um Estudo na Universidade de Brasília -UnB**. Dissertação (Mestrado Profissional em Economia) - Universidade de Brasília. Brasília, p. 69. 2013.

SESU. **Parecer Geral da Comissão de Homologação n. 06**. Ministério da Educação. Brasília, p. 1. 2008.

SGUISSARDI, V. **Educação superior: velhos e novos desafios**. São Paulo: Xamã, 2000. 246 p. ISBN 8585833653, 9788585833657.

SILVA, A. M. D. **Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais: O REUNI em Mato Grosso do Sul**. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal da Grande Dourados. Dourados, p. 144. 2011.

SILVA, E. L. D.; MENEZES, E. M. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação**. 4ª. ed. Florianópolis: UFSC, 2005. 138 p.

SOARES, T. C. et al. REUNI e as Fontes de Financiamento das Universidades Federais Brasileiras. **IX Colóquio Internacional sobre Gestão Universitária na América do Sul**, Florianópolis, 25 a 27 nov. 2009..

SOLER, A. M. **Gerenciamento de Projetos**: estudo de caso Rosalina e o piano. 2. ed. Rio de Janeiro: Brasport, 2015.

SOUZA, C. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: HOCHMAN, G. (.); ARRETCHE, M.; MARQUES, E. **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2007. Cap. 2, p. 65-86. ISBN 8575413503, 9788575413500.

TAVARES, E. M. F. Avaliação de políticas públicas de desenvolvimento sustentável: dilemas teóricos e pragmáticos. **Holos**, 21, maio 2005. 120-128.

TEIXEIRA, A. F. **Gestão orçamentária e financeira**: apostila. Brasília: ENAP, 2014. 65 p.

THIOLLENT, M. **Metodologia da Pesquisa-ação**. São Paulo: Cortez, 2007.

TREVISAN, A. P.; VAN BELLEN, H. M. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 42, n. 3, maio/jun 2008. 529-550.

UFBA. Como é executado o orçamento? **Universidade Federal da Bahia - Pró-Reitoria de Planejamento e Orçamento**, 2016. Disponível em: <<https://proplan.ufba.br/node/342>>. Acesso em: 13 jun. 2016.

UFMS. **Relatório de Gestão - Exercício de 2005**, 2006. Disponível em: <http://www-nt.ufms.br/institution/view/id/49?_ga=1.170387360.1284489027.1440459050>. Acesso em: 18 out. 2015.

_____. **Plano de Reestruturação e Expansão da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul**, 2007. Disponível em: <<http://www.pdi.ufms.br/manager/titan.php?target=openFile&fileId=490>>. Acesso em: 03 nov. 2015.

_____. **REUNI: Programa de Reestruturação e Expansão da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul 2008-2012 (Revista)**. UFMS. Campo Grande. 2010.

_____. **Relatório de Gestão - Exercício de 2012**, 2013. Disponível em: <http://www-nt.ufms.br/institution/view/id/49?_ga=1.160188477.1284489027.1440459050>. Acesso em: 15 nov. 2015.

_____. **Relatório de Gestão - Exercício de 2013**, 2014 Março 2014. Disponível em: <<http://www-nt.ufms.br/institution/view/id/49>>. Acesso em: 21 outubro 2015.

_____. **Histórico**, 2015a. Disponível em: <<https://www.ufms.br/universidade/historico/>>. Acesso em: 03 nov. 2015.

_____. **Sien**: Sistema de Informações de Ensino da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, 2015b. Disponível em: <<http://www.sien.ufms.br/>>. Acesso em: 02 dez. 2015.

_____. **Relatório de Gestão - Exercício de 2014**, 2015c. Disponível em: <http://www-nt.ufms.br/institution/view/id/49?_ga=1.189664299.1284489027.1440459050>. Acesso em: 21 out. 2015.

VELLOSO, J.; MARQUES, P. M. F. Recursos próprios da Unb, o financiamento das IFES e a reforma da educação superior. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 91, p. 655-680, Mai-Ago 2005.

ZAMBELLO, A. V. Universidades Federais Brasileiras e o Impacto Regional do Reuni. **Gestão & Políticas Públicas**, São Paulo, v. 3, n. 2, p. 246-267, 2013. ISSN 2237-1095.

ANEXOS

Anexo I: Resolução nº 60/2007 UFMS

Serviço Público Federal
Ministério da Educação

Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul

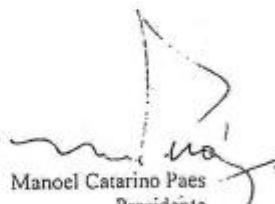
**RESOLUÇÃO Nº 60, DE 24 DE OUTUBRO DE 2007**

O CONSELHO UNIVERSITÁRIO DA FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL, no uso de suas atribuições legais, em reunião extraordinária realizada em 24 de outubro de 2007, considerando o contido no Decreto nº 6.096 de 24 de abril de 2007, resolve, por unanimidade:

Art. 1º Aderir ao Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI.

Art. 2º Aprovar o Plano de Reestruturação da UFMS, anexo, conforme as diretrizes do Programa.

Art. 3º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.


Manoel Catarino Paes
Presidente

Coordenadoria dos Órgãos Colegiados
Cidade Universitária, s/n - Caixa Postal 549 Fone: (067) 3345-7041
CEP 79070-500 Campo Grande-MS
<http://www.ufms.br> e-mail: ccc@unin.ufms.br

Anexo II: Estratégias Apresentadas pela UFMS para adesão ao REUNI

Subdimensão	Estratégia para alcance
A.1 Aumento de vagas de ingresso, especialmente no período noturno.	- Criar novos cursos de graduação no período noturno e em especial os cursos de formação de professores. - Aumento de vagas de cursos existentes, privilegiando aqueles que estiverem ocorrendo o aproveitamento de professores com novos cursos em áreas comuns. Exemplo: Aumento de vagas nos cursos de administração em razão da implantação do curso de Ciências Contábeis.
A.2. Redução das taxas de evasão.	- Alteração da legislação acadêmica, quanto a exclusão por reprovação e a retenção por série. - Ampliar a oferta de disciplinas em períodos especiais ou em horários alternativos, com a utilização dos alunos de cursos de pós-graduação. - Incentivar a oferta de disciplinas de nivelamento para os acadêmicos com excesso de dependências, também com a utilização dos alunos de pós-graduação.
A.3. Ocupação de vagas ociosas.	- Realizar dois processos seletivos por ano para: acadêmicos que queiram mudar de curso; candidatos oriundos de outras IES; portadores de diplomas de graduação; e ex-acadêmicos que não tenham concluído o seu curso anterior. - Outras alternativas: permuta de curso; permuta interunidades setoriais do mesmo curso; e permuta interinstitucional entre IES públicas do mesmo curso.
B.1. Revisão da estrutura acadêmica buscando a constante elevação da qualidade	- Transformar a Divisão de Currículos e Programas/PREG em uma Coordenadoria, aumentar o número de funcionário para mais cinco técnicos nesta Coordenadoria, sendo responsáveis por orientar, acompanhar e avaliar a implantação dos projetos

	pedagógicos.
B.2. Reorganização dos cursos de graduação	- Promover a discussão da criação de departamento de coordenação de curso de graduação. - Criação de núcleos, câmaras e/ou comissões de cunho temporário de acordo com as necessidades. - Viabilizar mudanças estatutárias e regimentares pertinentes - Promover a discussão da lotação de professores, preferencialmente, em uma única subunidade acadêmica setorial e a realização de “contrato de trabalho” junto a cada coordenação de curso ou outro local, onde for realizar suas atividades acadêmicas.
B.3. Diversificação das modalidades de graduação, preferencialmente com superação da profissionalização precoce e especializada	- Implantação de estratégias pedagógicas diferenciadas. - Envolvimento integral de docentes das outras unidades setoriais no acompanhamento da experiência. - Envolvimento integral da pós-graduação nos cursos da Faculdade de Computação, consideradas as suas especificidades e pertinências.
B.4. Implantação de regimes curriculares e sistemas de títulos que possibilitem a construção de itinerários formativos	- Discutir com a comunidade acadêmica sobre a viabilidade de sua implantação. - Identificar outras alternativas sobre o assunto.
B.5. Prever modelos de transição, quando for o caso	- (Não preencheu este campo)
C.1. Articulação da educação superior com a educação básica, profissional e tecnológica	- Promover a divulgação dos eventos relacionados ao assunto. - Envolver a mídia local e regional.
C.2. Atualização de	- Tornar obrigatória a devolução das provas escritas

metodologia (e tecnologias) de ensino-aprendizagem	aos acadêmicos dentro dos prazos fixados nas normas internas. - Viabilizar a criação e implantação de centro de autoinstrução em cada unidade setorial acadêmica - Viabilizar a criação e implantação de laboratórios de informática em cada unidade setorial acadêmica. - Viabilizar a criação e implantação de salas de multimídia em cada unidade setorial acadêmica. - Promover a utilização do ensino a distância em atividades acadêmicas, limitando ao percentual definido para cada disciplina em cada curso mediante o acompanhamento pelo Colegiado de Curso. - Incentivar a troca de experiências entre as Coordenações de curso e professores de áreas comuns fazendo uso de multimídia disponíveis. - Uso mais intenso dos recursos tecnológicos disponíveis e em condições de acesso.
C.3. Prever programa de capacitação pedagógica para implementação de novo modelo.	- (Não preencheu este campo)
D.1. Promoção da ampla mobilidade estudantil mediante o aproveitamento de créditos e a circulação de estudantes entre cursos e programas de educação superior.	- Matrícula obrigatória em, no mínimo, duas disciplinas optativas ao longo do curso de graduação realizadas em curso de áreas de conhecimento diferenciadas do seu curso de origem. - Promover junto aos Coordenadores de Curso orientações para o aproveitamento de estudos realizados em outras IFES federais dentro do Programa de Mobilidade Acadêmica Interna e Externa.
E.1. Políticas de inclusão	- Implantação do programa de reservas de vagas para os candidatos oriundos de instituições públicas de ensino médio, em que tenham cursado, no mínimo, 50% do seu tempo de aluno de ensino médio na

	instituição. - Implantação da monitoria de ensino remunerada. - Ampliação da Bolsa de trabalho.
E.2. Programas de assistência estudantil.	- Ampliar o atendimento estudantil, como sugestão a transformação de uma Assessoria Oficial, ligada diretamente a Reitoria. Contratação de pessoal. - Para Campo Grande, viabilizar o projeto do Centro Convivência financiado pelo Ministério da Cultura, e os demais <i>Campi</i> financiado com o orçamento da UFMS. Contratação de pessoal para a administração e manutenção do local. - Contratação de funcionários de nível médio para ampliação do programa de atividades físicas em todos os <i>Campi</i>. - Criar um mecanismo para assegurar dentro da Lei, as atividades dos acadêmicos da UFMS, em parcerias com as seguradoras. Contratação de pessoal.
E.3. Políticas de extensão universitária.	- Implantar a escola de Extensão para auxiliar a criação e divulgação das ações de extensão desenvolvidas na UFMS. - Reestruturar os projetos políticos-pedagógico dos cursos a fim de proporcionar a indissociabilidade eixo norteador e fazer com que todos os alunos necessariamente cumpram a carga horária específica na extensão e na pesquisa. - Ampliar o programa de bolsa de extensão. - Fomentar e ampliar os programas de extensão permanentes na UFMS. - Institucionalizar e incentivar a produção bibliográfica da Série Extensão Universitária. - Revitalizar o teatro Glauce Rocha - Criar quiosques de informação digital e acesso à internet.

	- Contribuir e implantar políticas de flexibilização curricular nos cursos de graduação e pós-graduação. - Investir em novos sistemas de informação para automatizar a gestão de todos os processos envolvendo extensão universitária.
F.1. Articulação da graduação com a pós-graduação: expansão-quantitativa da pós-graduação orientada para a renovação pedagógica da educação superior.	- Concessão de 50 de bolsas de mestrado e 50 bolsas de doutorado, a partir de 2011. - Apoio financeiro a programas. - Contratação de professor visitante. - Aumento do número de bolsas da iniciação científica; - Alteração das normas internas da UFMS, de modo a permitir que os alunos de graduação cursem disciplinas na pós-graduação. - Melhoria e ampliação da infraestrutura de pesquisa da UFMS. - Estímulo à proteção intelectual, mediante registro de patentes, desenho industrial, cultivares, softwares e transparência tecnológica.

Fonte: Plano de Reestruturação e Expansão da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (2008).

Anexo III: Parecer SESU/MEC

Qualificação: Atende Parcialmente Observações: Encaminhamos projeto para correção dos valores de investimento e posterior devolução. Arquivo: UFMS devolver.doc	
Parecer Geral SESU	
Qualificação: Atende Parcialmente ADHOC: A UFMS apresenta características singulares em relação à maioria das IFES no que se refere ao número de campi (8) e à existência de cursos noturnos em número superior aos diurnos. No diagnóstico apresentado aponta-se para uma forte inserção regional, mas algumas carências acadêmicas. Chama fortemente a atenção a falta de projetos pedagógicos e colegiados para todos os cursos de graduação. A existência de conflitos entre colegiados e departamentos, uma tônica em todas as IFES, é também reportada. A sua estrutura acadêmica é seriada e anual, o que se coloca como uma dificuldade adicional para a mobilidade estudantil em relação a outras IFES. Na proposta apresentada, a IFES indica que não pretende mudar sua estrutura acadêmica. A Tabela de Indicadores e Dados Globais mostra uma relação aluno professor (RAP) de 19,7, que já atende as metas do REUNI. Mesmo assim, a UFMS pretende elevar esta relação para 23,13. Em parte, esta alta RAP expressa a realidade de uma Universidade com grande concentração de cursos de graduação de bacharelado e licenciatura. Com relação ao aumento de oferta de vagas, a IFES propõe um aumento do número de vagas de 50% em relação à oferta atual. Isto será atingido basicamente com a criação de novos cursos, principalmente noturnos, atendendo as diretrizes do REUNI. Das 1630 novas vagas, apenas 191 serão criadas em cursos já existentes. A relação entre alunos diplomados em 2007 e os ingressos neste mesmo ano é de 62%. Propõe-se uma TCG de 89% em 2012. Apesar de uma relativamente alta taxa de evasão atual, a meta proposta para a redução desta taxa é de apenas 50% até 2012. Mesmo assim, não são apresentadas proposições consistentes para esta redução. As principais fragilidades identificadas na proposta apresentada pela UFMS se referem a sua estrutura acadêmica, com a inexistência de colegiados e projetos pedagógicos em alguns cursos de graduação, o que aponta para dificuldades para a elevação da qualidade acadêmica. O documento analisado passa a impressão de que o tema da profissionalização precoce e dos itinerários formativos não foi ainda discutido em profundidade na UFMS. Cita-se, por exemplo, que a comunidade local admite a precocidade de ingresso de acadêmicos, com idade inferior a 18 anos em 2010, o que demonstra a inadequação da abordagem dada ao tema. A Universidade pretende discutir a diversificação das modalidades de graduação a partir da implantação dos cursos de tecnologia (entendidos pelos pareceristas como de formação de tecnólogos) e utilizará, como experiência piloto, a formação da Faculdade de Computação para tanto. Isto causa preocupação porque esta faculdade deverá ser implantada até 2010, não deixando tempo suficiente para que este assunto seja considerado adequadamente até 2012, para a Universidade como um todo. A estrutura acadêmica seriada e anual utilizada (que não será modificada), e as propostas apresentadas de obrigatoriedade de disciplinas em áreas diferentes às dos cursos, não parecem dar condições à UFMS de atender as diretrizes do REUNI de ampliação da flexibilidade curricular, de liberdade na criação de itinerários alternativos e de mobilidade estudantil. É importante que a IFES desenvolva um processo de discussão neste sentido. A Universidade precisa desenvolver uma proposta de formação e apoio pedagógico ao corpo docente. Ela não foi incluída de forma satisfatória no documento analisado. De uma forma geral a UFMS precisa detalhar melhor os itens referentes às etapas a serem seguidas e aos indicadores de acompanhamento de desempenho. Quanto às políticas de assistência estudantil e de crescimento da pós-graduação, a UFMS apresenta proposições numericamente arrojadas. Verifica-se, contudo, uma desarticulação entre as metas físicas propostas e os valores citados no Quadro Síntese de Orçamento. A despeito de alguns pontos a serem melhorados, o que recomendamos fortemente que seja feito pela UFMS, somos de parecer favorável à aprovação deste Projeto, no âmbito do Programa REUNI.	
Parecer Geral ADHOC	
Qualificação: Atende Parecer Geral Comissão de Homologação UNIVERSIDADE FEDERAL DO MATO GROSSO DO SUL PARECER DE HOMOLOGAÇÃO 06 A Comissão de Homologação dos Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais, instituída pela Portaria 944, de 20 de novembro de 2007, reunida em Brasília, na Secretaria de Educação Superior, do Ministério da Educação, em 21 de novembro de 2007, com a participação de Orlando Afonso Valle do Amaral, Murilo Silva de Camargo, Manuel Palácios da Cunha e Melo, Rodrigo de Araújo Ramalho Filho, analisou os pareceres dos consultores <i>ad hoc</i> e da SESU referentes à Universidade Federal do Mato Grosso do Sul, e manifestou-se a FAVOR da aprovação do Plano. A Comissão corrobora as observações apresentadas nos pareceres, especialmente no que se refere às dimensões relativas à mobilidade estudantil e flexibilidade curricular, conforme as diretrizes do Programa, e propõe à Universidade que realize as ações necessárias à superação das restrições assinaladas. Brasília, 21 de novembro de 2007 Orlando Afonso Valle do Amaral Murilo Silva de Camargo Manuel Palácios da Cunha e Melo Rodrigo de Araújo Ramalho Filho	