



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

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL – PRÓ-REITORIA DE PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E FINANÇAS.

RESUMO

Para intensificar sua missão constitucional de que a educação é um direito de todos e dever do Estado e da família, o governo federal elaborou o REUNI, - Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais. Nesse programa contempla-se a evolução na quantidade de vagas, matrículas, cursos, concluintes, docentes e técnicos administrativos, estabelecendo metas e indicadores, exigindo eficiência e eficácia das universidades, assemelhando-se a um contrato de gestão com as Instituições que aderiram ao programa. O presente estudo foca a adesão da UFMS ao programa em 2008, buscando expansão e interiorização, e os resultados conseguidos, em termos de metas e do financiamento e execução orçamentária, apontando as melhorias e problemas no contexto da expansão antes e após a implementação do programa, entre 2002 e 2014, além de sugestões de ações, evidenciando o REUNI como marco positivo na expansão da UFMS.

PUBLICO ALVO

REITORIA, PRÓ-REITORIA DE GRADUAÇÃO, PRÓ-REITORIA DE PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E FINANÇAS, PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO.

DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO PROBLEMA

Contexto

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 como investigações científicas, provimento da cultura e prestação de serviços dos mais variados devido à capacidade de estabelecimento de projetos para estes fins (BRASIL, 1988).

Como essas instituições públicas 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.

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 (BRASIL, 2007). 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. Para o desenvolvimento do presente trabalho foram utilizadas pesquisas bibliográficas e de ex-post-facto. 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, e documentos como: os relatórios de gestão; o próprio projeto proposto pela UFMS para adesão ao REUNI; relatórios avaliativos; e o Plano de Diretrizes Internas – PDI.

UFMS

A Universidade Federal de Mato Grosso do Sul teve sua origem em 1962, com a criação da Faculdade de Farmácia e Odontologia na cidade de Campo Grande. Em 1966 criou-se o Instituto de Ciências Biológicas de Campo Grande (ICBCG), e a criação do curso de Medicina (UFMS, 2015). Em 1967, criou em Corumbá, o Instituto Superior de Pedagogia e, em Três Lagoas, o Instituto de Ciências Humanas e Letras. Em 1969, houve a integração dos três institutos, 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, 2015). Com a divisão do Estado em Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, ocorreu à federalização da instituição, em 1979, denominando-a como Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, FUFMS (BRASIL, 1979). Hoje, além da sede em Campo Grande, com característica multicampi, conta com 10 campi no interior do estado, Corumbá, Três Lagoas e Aquidauana, os campi de Coxim e Paranaíba, implantados em 2001, os campi de Chapadão do Sul e de Nova Andradina, com origem em 2006, e em 2009, com o REUNI, foram implantados os campi de Bonito, Naviraí e Ponta Porã. (UFMS, 2015). O campus de Dourados foi transformado na Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), em 2005 (BRASIL, 2005), e o campus de Bonito foi transformado em polo de EAD e centro de pesquisa, em 2015.

REUNI

Para conseguir expansão das suas atividades e fincar presença no interior, 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 Universitário, para ampliação de 1.726 vagas nos cursos de graduação presencial, já existentes, a criação de 28 cursos, distribuídos pelos campi existentes, e a criação de três novos campi em Bonito, Naviraí e Ponta Porã, no período de 2008 a 2012.

Para ter sua adesão aceita, a UFMS elaborou um plano institucional de reestruturação com início em 2008 e vigência até 2012, conforme o quadro 1.



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 as diretrizes do Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007, cada universidade deveria, ao aderir ao REUNI, elaborar o seu Plano de Expansão para pactuar através de um contrato de gestão com o Ministério da Educação. Nesse sentido, em 2007, a UFMS elaborou o que seria o seu próprio Plano de Expansão considerando suas necessidades e sua capacidade de gestão dentro das seguintes dimensões apresentadas no Quadro 1, com foco na expansão institucional e alcance das metas pactuadas e melhor desempenho em indicadores.



Tabela 1 – Dados pactuados conforme o 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
Campi	8	11

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

A tabela 1 apresenta os dados pactuados pela UFMS para alcance até o ano de 2012 (previsão de término do programa REUNI), com foco principal para uma significativa expansão em cursos e matrículas na instituição. Havia a previsão também de criação de mais três Campi, no intuito de fortalecer sua presença no interior do estado de Mato Grosso do Sul.

OBJETIVOS

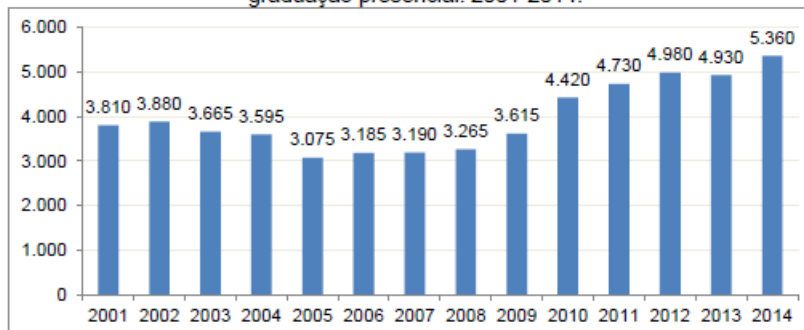
O objetivo geral foi analisar as repercussões da expansão da UFMS sob a ótica institucional e financeira, na última década e meia, portando como marco o programa REUNI. Como objetivos específicos, i. constatar o quanto expandiu fisicamente em relação à quantidade de vagas, matrículas, cursos, concluintes, docentes e técnicos administrativos, ii. o atingimento das metas pactuadas com o marco do programa REUNI. e, iii. apontar as melhorias e/ou problemas no contexto da expansão antes e após a implementação do REUNI.

ANÁLISE/DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO PROBLEMA

Ao aderir ao programa do REUNI, a UFMS se propôs a expandir o número de vagas oferecidas, cursos presenciais, número de matrículas, número de concluintes, número de docentes e técnicos administrativos, acompanhados de uma evolução dos recursos financeiros compatíveis, que possibilitem a operação, manutenção e investimentos da Universidade. Os resultados obtidos estão representados nos gráficos a seguir.



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

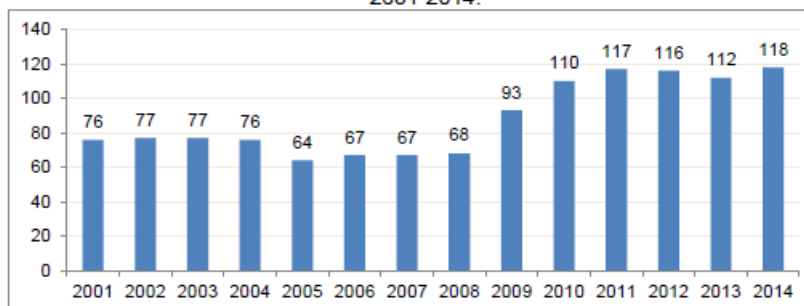


Fonte: MEC/INEP. Sinopses Estatísticas da Educação Superior/Graduação 2001-2014 (INEP, 2015).

O gráfico 2 apresenta o número de novas vagas oferecidas pela UFMS, expondo uma crescente a partir da implantação do programa REUNI (2008). Ao destacarmos apenas o período do programa (2008-2012), pode ser considerado um aumento de 52% ao final do mesmo.

O gráfico demonstra que a UFMS atingiu a meta pactuada ao aderir ao programa (5.006 vagas) apenas em 2014, ultrapassando-a. Apesar de um atraso de dois anos para o alcance da meta, foi considerado como ponto positivo a universidade ter mantido o foco de expansão como uma de suas metas administrativas, mesmo após o encerramento do programa.

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



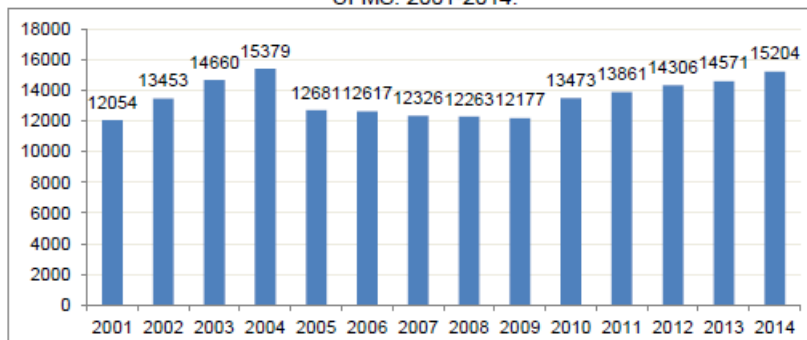
Fonte: MEC/INEP. Sinopses Estatísticas da Educação Superior/Graduação 2001-2014 (INEP, 2015).

A apresentação do gráfico 3 demonstra que antes do REUNI (2001 a 2007) mais cursos de graduação presenciais foram fechados do que novos cursos foram abertos. Todavia, evidencia a política de expansão a partir de 2008, com um incremento de mais de 70% até 2012.

A UFMS superou a meta pactuada para 2012, onde era de 111 novos cursos, atingindo a quantia de 116, e chegando a 118 ao final do estudo.



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

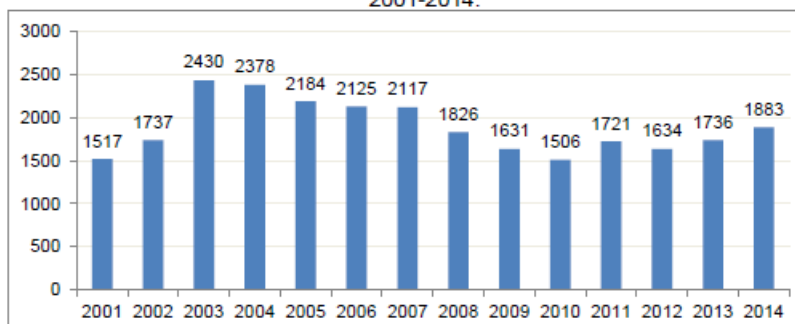


Fonte: MEC/INEP. Sinopses Estatísticas da Educação Superior/Graduação 2001-2014 (INEP, 2015).

Apesar da expansão em termos de quantidade de cursos e de novas vagas ofertadas (gráficos 2 e 3), a UFMS, dentro do período de estudo, não conseguiu expandir significativamente o número de matrículas na instituição e sim de uma recuperação em relação do primeiro subperíodo (2001-2007). No período de análise (2008 a 2012) houve uma expansão de mais de 16%.

Deve-se observar que o ano de 2005 possui uma considerável queda, também presente nos gráficos 2 e 3. Ano em que ocorreu a emancipação do campus de Dourados (CPDO), portanto, a exclusão dos dados do CPDO dos indicadores da UFMS.

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



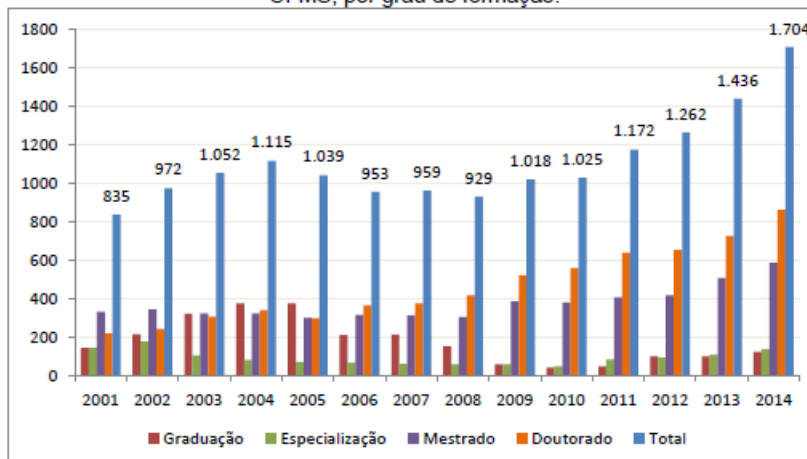
Fonte: MEC/INEP. Sinopses Estatísticas da Educação Superior/Graduação 2001-2014 (INEP, 2015).

O gráfico 5, apresenta a análise do número de concluintes, diplomados na instituição. Demonstra média superior no primeiro subperíodo (2001 a 2007), de 2.069 concluintes por ano, em relação ao segundo subperíodo, 1.705 concluintes (2008 a 2012), fechando esse período com uma retração de mais de 10%.

A UFMS expõe em relatórios de gestão a dificuldade em elevar este índice, tendo como justificativas o trancamento de matrículas, transferências, alunos em retenção e evasão acadêmica.



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

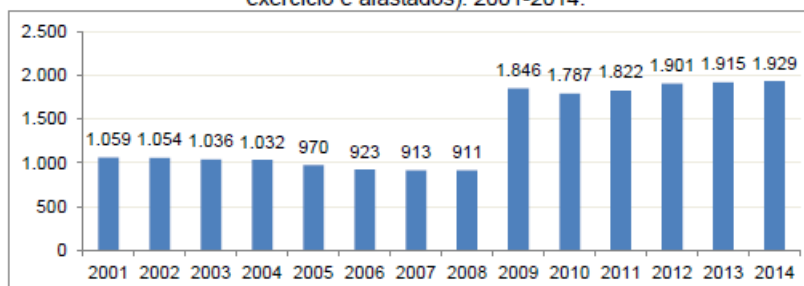


Fonte: MEC/INEP. Sinopses Estatísticas da Educação Superior/Graduação 2001-2014 (INEP, 2015).

Para um atendimento de qualidade diante de uma demanda maior de alunos na instituição, foi necessário o aumento na quantidade de docentes. O gráfico 6 demonstra acréscimo significativo na contratação de professores a partir da adoção do REUNI. No período em análise tivemos o aumento de mais de 54% no número de docentes.

A expansão do número de docentes mostra-se alinhada ao crescimento da qualificação dos mesmos. Em 2001 a UFMS possuía 219 doutores, fechou o primeiro subperíodo (2007) com 374. No o segundo subperíodo (2008-2014) em uma crescente, encerrou 2014 com 859 doutores. Docentes em nível de mestrado seguiu a mesma lógica evolutiva, já os docentes com apenas graduação e especialização diminuíram, refletindo a evolução na qualificação da classe no intuito a uma melhor formação dos estudantes e maior qualidade das pesquisas científicas.

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



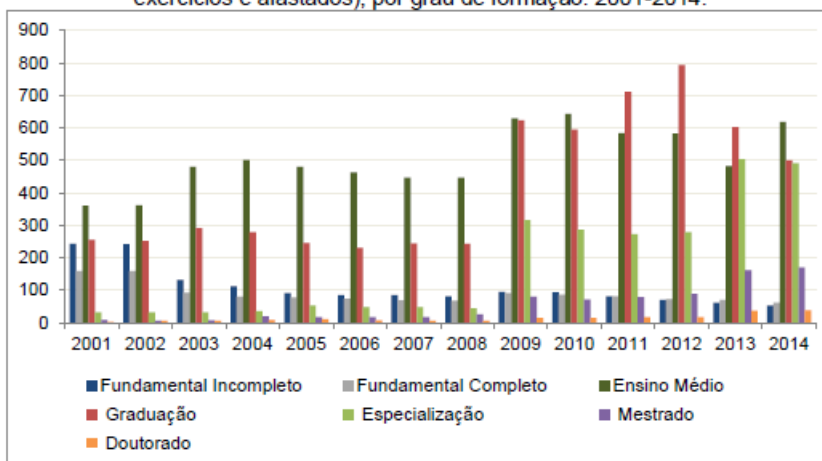
Fonte: MEC/INEP. Sinopses Estatísticas da Educação Superior/Graduação 2001-2014 (INEP, 2015).

Os gráficos 7 e 8 apresentam a evolução do número total de técnicos administrativos, de mais de 108%, e a sua qualificação, respectivamente. Optou-se por dois gráficos pela viabilidade de apresentação diante de uma maior quantidade de informações.



É evidente o menor número de servidores técnicos administrativos no primeiro subperíodo do gráfico 7, para um aumento significativo após REUNI, posse de novos servidores em 2009, concursos públicos realizados dentro do âmbito do programa.

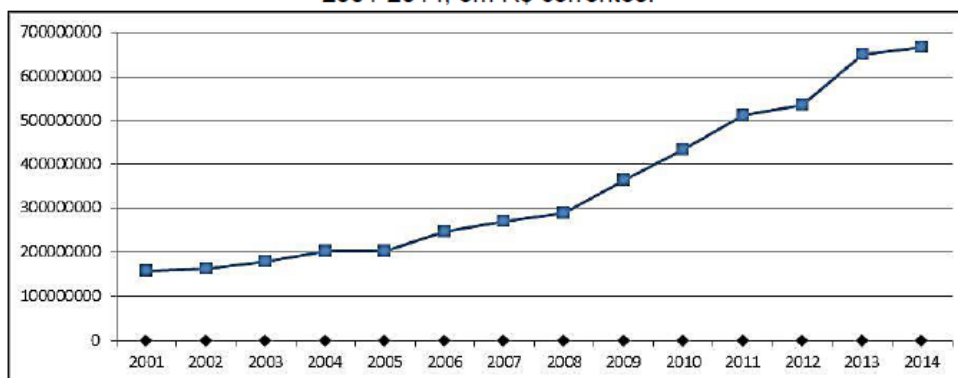
Gráfico 8 - Evolução do número total de técnicos administrativos na UFMS (em exercícios e afastados), por grau de formação, 2001-2014.



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

No gráfico 8, diante de exigências mínimas para posse nos cargos e incentivos à qualificação, é possível perceber que além do aumento no quantitativo de servidores técnicos, houve aumento na qualificação destes, especialmente no segundo subperíodo de estudo (2008-2014). Alinha-se ao intuito de uma prestação de serviço de melhor qualidade por parte da instituição.

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



Fonte: Brasil – Tesouro Nacional - SIAFI 2015

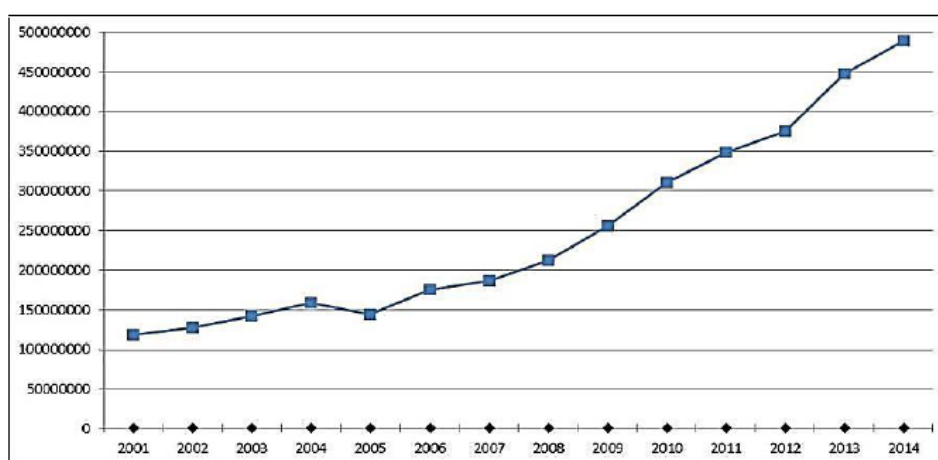
Diante do entendimento de que a ascensão de uma instituição deva ocorrer com a alocação suficiente de recursos financeiros para o atendimento de suas necessidades, o estudo da expansão da UFMS sugeriu uma análise de seu financiamento. O trabalho apresentou as fontes de financiamento: Tesouro Direto, Convênios e Recursos Próprios. A exemplo, neste relatório, está exposto o Gráfico 9, toda da despesa liquidada na instituição por meio de todas as fontes.



No gráfico 9 é possível analisar uma evolução mais expressiva da execução da despesa a partir do REUNI, alcançando uma expansão de mais 73%, o que formaliza a política do governo federal de expansão do ensino superior ao honrar o seu financiamento.

O trabalho realizou a análise por grupo de natureza de despesa: despesas correntes com pessoal e encargos sociais; outras despesas correntes; e despesas de capital (investimentos). Como exposto neste relatório, o gráfico 10 demonstra os gastos com pessoal e encargos sociais.

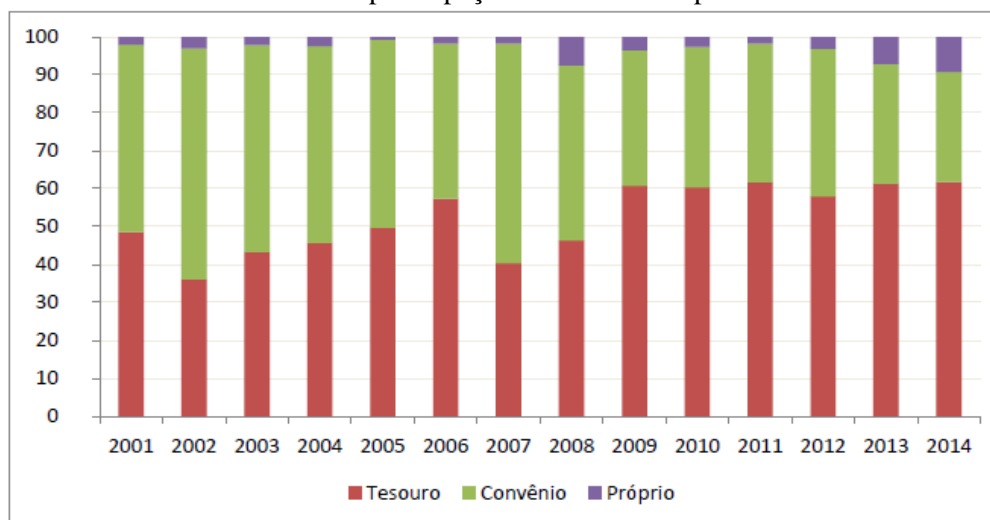
Gráfico 10 - Evolução dos gastos com Pessoal e Encargos Sociais na UFMS - 2001-2014, em R\$ correntes.



Fonte: Brasil – Tesouro Nacional - SIAFI 2015

Grupo de despesa totalmente financiado pelo Tesouro Nacional, pessoal e encargos sociais, apresentou comportamento crescente a cada exercício financeiro. O segundo subperíodo (2008-2014), especialmente a partir de 2008, apresentou-se com destaque e confirmou a política de expansão do governo federal, o REUNI, onde ocorreram contratações (gráficos 6, 7 e 8) e melhorias salariais através de incentivo a qualificação, que alcançou um aumento de 81%.

Gráfico 11 Fontes de recursos e sua participação em Outras Despesas Correntes e Investimentos



Fonte: Brasil – Tesouro Nacional - SIAFI 2015



O gráfico 11, realiza a análise da participação das fontes de recurso (Tesouro Nacional, Convênios e Arrecadação Própria) no orçamento da UFMS destinadas às outras despesas correntes e investimentos, ou seja, com a exclusão da folha de pagamentos, que apresentou uma média de 50% do total dos recursos advindos do Tesouro Nacional.

Apesar da fonte do Tesouro ser sempre expressiva é possível visualizar que o primeiro subperíodo (2001-2007) apresentava uma participação menor de recursos do governo destinados as despesas diversas e investimentos ao ser comparado com o segundo subperíodo (2008-2014), que se elevam a uma média de 60% do total, recursos estes destinados à efetiva manutenção e crescimento da universidade.

RECOMENDAÇÕES DE INTERVENÇÃO

De um modo geral, a expansão na Universidade Federal de Mato Grosso do Sul se mostrou positiva, tanto no aspecto físico como no financeiro, cumprindo sua missão constitucional e social de consolidar o ensino, extensão e pesquisa no estado.

Quanto às metas pactuadas no programa REUNI, foram alcançadas quase em sua totalidade, apresentando expansão mesmo após o término do programa. A expansão física foi acompanhada da expansão financeira.

O oferecimento de vagas excedeu aos números pactuados com o Programa REUNI, seguindo as orientações para cursos de licenciatura e para o período noturno.

As matrículas tiveram expressiva expansão, mais não foram proporcionais aos aumentos de vagas oferecidos. Para isso exige-se uma pesquisa para identificar essas causas.

Aumento de cursos superou os números pactuados com o Programa, focando principalmente os do período noturno e os de licenciatura.

No que se refere a Pessoal, foram feitas as contratações de docentes nas proporções necessárias e pactuadas com o REUNI. Quanto aos técnicos, foram realizados os concursos necessários para sua reposição, interrompidos por vários anos, com melhor nível, uma vez que os novos concursos exigem nível médio como base de contratação.

Quanto aos concluintes não se conseguiu atingir a meta dos 90%, permanecendo na faixa dos 56%. Exige-se uma pesquisa mais profunda para identificar as causas com evasão, trancamentos, desistências, mobilidade, com acompanhamento desde os primeiros semestres.

Quanto às Finanças, o REUNI disponibilizou os recursos necessários para os investimentos em infraestrutura, pessoal e manutenção através de repasses do Tesouro Nacional, mas não no volume necessário, que é complementado pelos convênios e receitas próprias, sendo que estas duas últimas precisam ser incentivadas e incrementadas tanto pela Administração Central como pelos Cursos. Sugere-se uma capacitação para que os principais envolvidos possam prospectar e fechar mais



convênios, assim como formas de expandir a obtenção de recursos próprios, para depender cada vez menos dos repasses do Tesouro.

RESPONSÁVEIS

A discente deste trabalho foi a servidora Bárbara Bruna Mathias de Lima e o orientador foi o Prof. Dr. Alberto de Barros Aguirre.

CONTATOS

egresso: barbara.lima@ufms.br

orientador: alberto.aguirre@ufms.br

DATA DA REALIZAÇÃO DO RELATÓRIO

O presente Relatório foi realizado em novembro de 2020, baseado na dissertação relativa a este trabalho, elaborada entre março de 2015 e outubro de 2016.

REFERÊNCIAS

BRASIL. 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 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.

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

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.

UFMS. **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.

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