



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE – FURG
INSTITUTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS, ADMINISTRATIVAS E
CONTÁBEIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO

JOÃO CARLOS HAMMES ANDRÉ

AVALIAÇÃO EX POST DA IMPLEMENTAÇÃO DE OBRAS PÚBLICAS EM
UNIVERSIDADES FEDERAIS: O ESTUDO DO PROGRAMA REUNI NA FURG
REUNI NA FURG SOB A PERSPECTIVA DA GESTÃO DA EXPANSÃO FÍSICA

RIO GRANDE – RS

2024

JOÃO CARLOS HAMMES ANDRÉ

AVALIAÇÃO EX POST DA IMPLEMENTAÇÃO DE OBRAS PÚBLICAS EM
UNIVERSIDADES FEDERAIS: O ESTUDO DO PROGRAMA REUNI NA FURG
REUNI NA FURG SOB A PERSPECTIVA DA GESTÃO DA EXPANSÃO FÍSICA

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa
de Pós-Graduação em Administração para
obtenção do título de Mestre em Administração
pela Universidade Federal do Rio Grande.
Linha de Pesquisa: Organizações, Mercado e
Trabalho

Orientador: Prof. Dr. Lucas Cerqueira

RIO GRANDE – RS

2024

AVALIAÇÃO EX POST DA IMPLEMENTAÇÃO DE OBRAS PÚBLICAS EM
UNIVERSIDADES FEDERAIS: O ESTUDO DO PROGRAMA REUNI NA FURG
REUNI NA FURG SOB A PERSPECTIVA DA GESTÃO DA EXPANSÃO FÍSICA

João Carlos Hammes André

DISSERTAÇÃO SUBMETIDA AO CORPO DOCENTE DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE COMO PARTE DOS REQUISITOS NECESSÁRIOS À OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE EM ADMINISTRAÇÃO.

Examinado por:

Prof. Dr. Lucas Santos Cerqueira (FURG/UFRB)

Profa. Dr^a Carolina Magda Roma (FURG)

Prof. Dr. José Pereira Mascarenhas Bisneto (UFRB)

Dedico este trabalho à memória do meu pai, Luis Carlos (*in memoriam*), pois mesmo não estando mais presente em vida, sempre esteve presente no meu coração nessa tão ardua jornada. Sei o quanto ele estaria orgulhoso do meu esforço em busca de ser uma pessoa melhor e o quanto estaria me apoiando nesse momento, como sempre fez em tantos outros.

Agradecimentos

A jornada é extensa e desafiadora, contudo, com o suporte e a colaboração única de cada indivíduo, ela se tornou mais suportável e possível. Por essa razão, eu expresso a minha gratidão para todos que me ajudaram a chegar até aqui.

Agradeço ao Programa de Pós Graduação em Administração (PPGA-FURG) pela oportunidade de realizar este mestrado e também a todos professores colaboradores que compartilharam o seu conhecimento para que eu conseguisse desenvolver da melhor forma a minha pesquisa.

Agradeço muito ao professor Dr. Lucas Santos Cerqueira pelas fundamentais explicações, pela paciência, auxílio na pesquisa, por me acolher embarcando na minha proposição de estudo, por todo conhecimento compartilhado durante esse período e pelas recomendações fundamentais para melhoria e finalização deste trabalho.

Agradeço a minha esposa, Ana Carolina Salles, por todo o amor, dedicação e muita paciência ao longo dessa árdua jornada. Agradeço também por todo apoio recebido e pelas palavras de incentivo em todos os momentos que eu pensei em desistir.

Agradeço à minha tia, Fernanda Antoniolo, por todo o conhecimento compartilhado durante esses anos, pelo apoio nos momentos decisivos, por todo suporte e carinho durante essa longa e difícil jornada para mim. "ALÉM DISSO", agradeço por toda a paciência e incentivo para que eu conseguisse desenvolver uma boa pesquisa.

Agradeço a todos os entrevistados, pelo seu interesse, receptividade e disponibilidade para responder às minhas indagações e contribuir com as reflexões para esta dissertação. Sem vocês este trabalho também não seria possível!

Agradeço imensamente a minha família, especialmente a minha mãe, Rejane Hammes, meus irmãos, Junior e Camila, meus cunhados Caroline e Bruno, por sempre me apoiarem e compreenderem a minha ausência em muitos momentos de reuniões familiares.

Agradeço também aos meus amigos, por todo carinho, suporte e compreensão da minha ausência e também àqueles que foram importantes durante todo o mestrado, seja com um convite para um café, almoço, caronas e todas as formas de acolhimento e incentivo que ajudaram a ultrapassar qualquer barreira.

Não tenho a vida ganha, vou correndo atrás...

Natiruts

RESUMO

A pesquisa tem como tema a avaliação da implementação das obras públicas do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) na Universidade Federal do Rio Grande (FURG), no período de 2007 a 2017. O estudo realiza uma avaliação *ex post*, analisando os impactos, desafios e oportunidades gerados pela adesão da FURG ao programa. Para isso, a pesquisa mapeou a execução do REUNI na universidade, identificou as motivações para adesão, analisou as etapas de planejamento, implementação, gestão e avaliação da política pública, além de verificar os principais desafios e limitações enfrentados pela instituição. A escolha da FURG justifica-se pela escassez de estudos avaliativos que abordem a expansão da infraestrutura física das universidades após o REUNI. Trata-se de um estudo de caso qualitativo e descritivo, baseado em pesquisa documental e entrevistas semiestruturadas com nove *stakeholders* que atuaram na instituição durante a implantação do programa em cargos de chefia e/ou áreas técnicas no setor de infraestrutura. Os registros obtidos foram analisados por meio da técnica de Análise de Conteúdo de Bardin (2011). Para mensurar a percepção dos *stakeholders*, foi aplicada uma escala Likert de cinco pontos, onde 1 significa "muito ruim" e 5 "excelente". Os resultados indicam que a democratização do acesso ao ensino superior, a ampliação do quadro de servidores e as melhorias estruturais foram os principais fatores que motivaram a adesão da FURG ao REUNI. No entanto, o curto prazo para planejamento, a insuficiência de equipe técnica e as dificuldades de articulação com os *stakeholders* se destacaram como desafios significativos. A etapa de planejamento foi avaliada como regular (3), enquanto a implementação, gestão e avaliação foram consideradas boas (4), demonstrando que, apesar das dificuldades, a universidade conseguiu atender parcialmente aos aspectos críticos do programa. Ao término do estudo, a avaliação *ex post* classificou o processo de implementação do REUNI na FURG como bom (4), considerando que a instituição cumpriu os objetivos do programa, expandiu sua infraestrutura, reforçou seu quadro de docentes e técnicos e aumentou a oferta de vagas na graduação e pós-graduação. Conclui-se que a FURG adotou uma estratégia eficaz para superar os desafios e otimizar os recursos financeiros disponíveis, respondendo às demandas da comunidade acadêmica.

Palavras-chave: Políticas Públicas, Implementação, REUNI, Gestão Pública, Gestão de Obras Públicas.

ABSTRACT

This research focuses on evaluating the implementation of public works under the Support Program for Restructuring and Expansion Plans of Federal Universities (REUNI) at the Federal University of Rio Grande (FURG) from 2007 to 2017. The study conducts an *ex post* evaluation, analyzing the impacts, challenges, and opportunities resulting from FURG's adherence to the program. To achieve this, the research mapped the execution of REUNI at the university, identified the motivations behind its adoption, examined the planning, implementation, management, and evaluation phases of the public policy, and assessed the main challenges and limitations faced by the institution. The selection of FURG as a case study is justified by the scarcity of evaluative studies addressing the expansion of university infrastructure following REUNI. This qualitative and descriptive case study is based on documentary research and semi-structured interviews with nine *stakeholders* who held leadership positions or worked in technical areas within the infrastructure sector during the program's implementation. The collected records were analyzed using Bardin's (2011) Content Analysis technique. To gauge *stakeholders'* perceptions, a five-point Likert scale was applied, where 1 represents "very poor" and 5 "excellent." The results indicate that the primary motivations for FURG's adherence to REUNI were the democratization of access to higher education, faculty and staff expansion, and structural improvements. However, the short planning period, insufficient technical staff, and challenges in stakeholder coordination emerged as significant obstacles. The planning phase was rated as average (3), whereas the implementation, management, and evaluation phases were considered good (4), demonstrating that despite the challenges, the university partially met the program's critical aspects. In the final *ex post* evaluation, the REUNI implementation process at FURG was classified as good (4), considering that the institution met the program's objectives, expanded its infrastructure, strengthened its faculty and technical staff, and increased the availability of undergraduate and graduate program slots. The study concludes that FURG adopted an effective strategy to overcome challenges and optimize available financial resources, successfully addressing the academic community's demands.

Keywords: Public Policies, Implementation, REUNI, Public Management, Public Works Management.

SUMÁRIO

1	
1	
INTRODUÇÃO.....	14
2 REFERENCIAL TEÓRICO.....	18
2.1 Políticas Públicas.....	18
2.2 Implementação das Políticas Públicas.....	29
2.2.1 Modelo de Avaliação das políticas públicas <i>ex post</i>	37
2.2.2 Teoria dos <i>Stakeholders</i> sob a perspectiva da política pública....	41
2.3 O Reuni Nas Universidades Federais No Brasil.....	45
2.3.1 Obras públicas no reuni.....	49
3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	52
3.1 Classificação da pesquisa e técnicas de coleta de dados.....	52
3.2 Estudo de caso.....	53
3.2.1 O Caso: A Universidade Federal do Rio Grande (FURG).....	53
3.3 Desenho da Pesquisa.....	56
3.4 Coleta de Dados.....	60
3.4.1 Coleta de dados documental.....	60
3.4.2 Realização das entrevistas.....	61
3.5 Análise dos dados.....	63
4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS.....	65
4.1 Mapeamento do REUNI na FURG (2007-2017).....	65
4.2 Motivações e desafios para a adesão do REUNI na FURG.....	78
4.3 Análise <i>ex post</i> da implementação do REUNI na FURG.....	85
4.3.1 Planejamento das obras do REUNI.....	86
4.3.2 Implementação e gestão das obras do REUNI na FURG.....	96
4.3.3 Avaliação e controle das obras do REUNI na FURG.....	117
4.4 Avaliação qualitativa da Política Pública REUNI na FURG.....	126
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	132
REFERÊNCIAS.....	136
APÊNDICE A.....	144
APÊNDICE B.....	149

LISTA DE FIGURAS

Figura 01 - Ciclo de políticas públicas (<i>policy cycle</i>).....	20
Figura 02 - Medidas de Desempenho de Políticas Públicas.....	26
Figura 03 - Modelo <i>Top-down</i> adaptada de Secchi (2013).....	33
Figura 04 - Modelo bottom-up adaptada de Secchi (2013).....	35
Figura 05 - Modelo de avaliação da implementação de políticas públicas <i>ex post</i> ...	38
Figura 06 - Mapa de localização <i>multicampi</i> da FURG.....	54
Figura 07 - Processo de avaliação da implementação de políticas públicas na FURG.....	57
Figura 08 - Organograma FURG.....	67
Figura 09 - Mapa da Expansão da FURG com a adesão ao REUNI (2007-2017).....	69

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 01 - Expansão da Área Física da FURG (REUNI 2007-2017).....	68
--	----

LISTA DE QUADROS

Quadro 01 - Categorização dos <i>Stakeholders</i>	43
Quadro 02 - Desenho de pesquisa.....	56
Quadro 03 - Roteiro Semiestruturado de Entrevistas.....	58
Quadro 04 - Relação de documentos secundários analisados.....	60
Quadro 05 - Qualificação dos Participantes (<i>Stakeholders</i>).....	62
Quadro 06 - Obras licitadas no período de 2007 a 2017 na FURG.....	70
Quadro 07 - Síntese da análise de conteúdo.....	125
Quadro 08 – Avaliação <i>ex post</i> do REUNI na FURG.....	127

LISTA DE NOMENCLATURAS

AP - Administração Pública

CIG - Comitê Interministerial de Governança

CMAP - Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas

CMAS - Comitê de Monitoramento e Avaliação de Subsídios

CNPq - Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

FEPAM - Fundação Estadual de Proteção Ambiental

FHC - Fernando Henrique Collor

FIES - Fundo de Financiamento Estudantil

FISCOBRAS - Fiscalização de Obras Públicas

FURG - Universidade Federal do Rio Grande

GERCO - Programa de Gerenciamento Costeiro do Litoral Norte

IFES - Instituições Federais de Ensino Superior

LDO - Lei das Diretrizes Orçamentárias

MEC - Ministério da Educação e Cultura

NPM - *New Public Management*

PAC - Programa de Aceleração do Crescimento

PDE - Plano de Desenvolvimento da Educação

PNGC - Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro

PPA - Plano Plurianual

PROGEP - Pró-reitoria de Gestão de Pessoas

PROINFRA - Pró-reitoria de Infraestrutura

PROUNI - Programa Universidade para Todos

RDC - Regime Diferenciado de Contratação

REUNI - Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais

RS - Rio Grande do Sul

SESU - Secretaria de Educação Superior

SIMEC - Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle

SINAES - Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior

SUS - Sistema Único de Saúde

TAE - Técnico Administrativo em Educação

TCU - Tribunal de Contas da União

1 INTRODUÇÃO

A política pública refere-se a um conjunto de ações e diretrizes formuladas pelo governo para prevenir ou corrigir problemas sociais, estabelecendo objetivos estratégicos e alocando recursos para sua execução (Bittencourt; Ferreira; De Brito, 2017). Seu desenvolvimento segue um ciclo de políticas públicas, que pode ser apresentado de forma mais agregada ou detalhada, conforme diferentes autores. Secchi (2013) propõe um modelo com sete grandes fases: identificação do problema, formação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação e extinção. Outros autores acrescentam elementos intermediários, como monitoramento contínuo e revisão de políticas, destacando a necessidade de ajustes ao longo do tempo.

Toda política pública busca atender demandas sociais, e sua avaliação é um instrumento essencial para medir seus impactos e aperfeiçoá-la. Esse processo orienta a tomada de decisão pública, utilizando métodos e técnicas analíticas para estruturar e aprimorar leis, programas e ações governamentais (Secchi, 2020). A etapa de implementação permite visualizar, por meio de ferramentas estruturadas, as dificuldades e falhas que afetam sua execução nas diversas áreas da política pública, como educação, saúde, habitação e saneamento (Lima, 2018; Secchi, 2013).

No campo da administração pública, o gerencialismo se consolidou como uma abordagem que prioriza resultados, eficiência e controle de processos. Essa perspectiva adota práticas do setor privado, como gestão por objetivos e avaliação de desempenho, com o propósito de tornar a gestão pública mais eficaz e responsiva às necessidades da população (Almeida, 2011).

Além disso, a participação de múltiplos *stakeholders* desempenha um papel fundamental no processo decisório das políticas públicas. O mapeamento da influência dos diferentes atores no ambiente institucional permite uma mediação eficaz de conflitos e disputas no setor público (Fuller, 1971).

Nesse contexto, o Programa de Apoio aos Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) destaca-se como um exemplo concreto de política pública voltada para a expansão do ensino superior. O REUNI buscou maximizar a utilização da infraestrutura existente nas universidades federais, ampliando o número de vagas e melhorando as condições de permanência

estudantil. A lógica gerencialista esteve presente na implementação do programa, com metas quantitativas claras e mecanismos de monitoramento para garantir o cumprimento dos objetivos (Almeida, 2011).

A expansão do ensino superior no Brasil esteve historicamente atrelada à ampliação da oferta de serviços públicos, o que exigiu investimentos significativos em infraestrutura. Com o REUNI, o governo federal estabeleceu metas ambiciosas para aumentar o acesso e a permanência de estudantes nas universidades federais, otimizando estruturas físicas e recursos humanos (Bittencourt; Ferreira; De Brito, 2017).

O programa teve impacto significativo na Universidade Federal do Rio Grande (FURG). A FURG foi a primeira universidade do Rio Grande do Sul e a 15ª do Brasil a aderir ao REUNI, em 2007. O plano institucional previa a criação de 17 novos cursos, a duplicação das vagas nos cursos existentes e investimentos em contratação de pessoal e expansão da infraestrutura (MEC, 2018). Além disso, a universidade propôs a expansão de três campi avançados: Santo Antônio da Patrulha, Santa Vitória do Palmar e São Lourenço do Sul (Avila, 2019).

Diante desse cenário, esta pesquisa teve como objetivo geral avaliar a implementação das obras públicas do programa REUNI na FURG no período de 2007 a 2017. Para isso, foram analisadas a execução do programa na universidade, as motivações e desafios enfrentados na adesão, as etapas de planejamento, implementação, gestão e controle, bem como os desafios, limites e oportunidades do processo. Além disso, foi avaliado o desempenho da FURG na adesão ao REUNI, considerando a eficiência na alocação de recursos e o impacto da expansão.

Para cumprir esses objetivos, a pesquisa adotou uma abordagem qualitativa, com caráter descritivo e delineamento de estudo de caso. A coleta de dados envolveu pesquisa documental e pesquisa de campo, focada na implementação do REUNI na FURG. O modelo de análise utilizado foi o Modelo de Avaliação da Implementação de Políticas Públicas *ex post* (Brasil, 2018), sendo este o eixo teórico-metodológico central da investigação. Além disso, a técnica de Análise de Conteúdo de Bardin (2011) foi empregada para interpretar os dados coletados.

A escolha desta temática decorre da trajetória acadêmica e profissional do autor, que, como servidor público da FURG, tem proximidade com o campo de pesquisa. Essa experiência permitiu a identificação de lacunas e desafios na implementação do programa, justificando a relevância deste estudo.

A importância desta pesquisa reside no fato de que a avaliação do REUNI na FURG ainda é limitada, especialmente no que se refere à expansão da infraestrutura física. Embora existam estudos sobre o programa, a maioria aborda aspectos como qualificação docente e democratização do acesso ao ensino superior, enquanto a análise da expansão estrutural permanece pouco explorada. Dessa forma, este estudo contribui para suprir essa lacuna, alinhando-se à visão de Wu et al. (2014) e Lotta (2008), que apontam que a avaliação das políticas públicas é uma das etapas mais negligenciadas pelos governos. A ausência de uma avaliação estruturada enfraquece a capacidade de aprimorar futuras iniciativas de expansão universitária. A avaliação das políticas públicas desempenha um papel fundamental na identificação de seus impactos e na viabilização de ajustes necessários para aprimoramento. Uma vez implementada, é a avaliação que permite aos governos verificar se os objetivos foram atingidos e de que forma foram alcançados. Esse processo não apenas mede o desempenho da política, mas também aponta caminhos para correções e melhorias na execução, garantindo maior eficiência e efetividade na entrega dos serviços públicos (Secchi, 2013; Siqueira, 2015; Lima, 2018).

No contexto da gestão pública, a avaliação de políticas se torna ainda mais essencial quando envolve investimentos de grande escala, como ocorreu no Programa de Apoio aos Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI). Criado para ampliar o acesso ao ensino superior no Brasil, o REUNI demandou a implementação de novas infraestruturas, contratação de pessoal e reestruturação acadêmica. Entretanto, apesar da existência de monitoramento e avaliações sobre o número de vagas oferecidas e a ampliação do ensino superior, ainda são escassas análises específicas sobre a expansão física das universidades, especialmente no caso da Universidade Federal do Rio Grande (FURG).

Dessa forma, este estudo se justifica pela necessidade de avaliar a implementação das obras públicas do REUNI na FURG entre 2007 e 2017, preenchendo uma lacuna existente na literatura acadêmica. Além de contribuir para um melhor entendimento do impacto da política pública na infraestrutura universitária, a pesquisa fornece subsídios para futuras iniciativas de expansão no ensino superior.

O presente estudo também oferece uma contribuição significativa para a gestão pública, ao apresentar um modelo analítico que pode ser aplicado na avaliação de outras políticas educacionais similares. Ao considerar os aspectos institucionais, os atores envolvidos e os desafios enfrentados, este trabalho busca fornecer ferramentas que auxiliem gestores públicos no planejamento, monitoramento e aperfeiçoamento da implementação de políticas públicas voltadas para a expansão universitária.

A estrutura do trabalho foi organizada para proporcionar uma análise clara e aprofundada sobre o tema. Primeiramente, apresenta-se o referencial teórico, que fundamenta a pesquisa e articula conceitos essenciais para a compreensão da política de expansão universitária. Em seguida, a metodologia é detalhada, expondo as técnicas e procedimentos adotados na coleta e análise de dados. Na etapa seguinte, os resultados da pesquisa são discutidos à luz do referencial teórico, evidenciando os principais achados e desafios da implementação do REUNI na FURG. Por fim, as considerações finais sintetizam as conclusões do estudo, destacam suas contribuições para o campo das políticas públicas e apontam recomendações práticas para gestores e formuladores de políticas.

Os achados da pesquisa são particularmente relevantes, pois indicam que, embora a FURG tenha implementado mecanismos de monitoramento e avaliação relacionados ao número de vagas e cursos ofertados após o REUNI, não houve um momento específico dedicado à avaliação da expansão física da instituição. Assim, este estudo oferece uma perspectiva que pode auxiliar no desenvolvimento de estratégias mais eficazes para futuras políticas de expansão, prevenindo falhas e otimizando a aplicação de recursos públicos.

Além disso, recomendações práticas são formuladas a partir dos resultados obtidos, voltadas a gestores públicos, formuladores de políticas e profissionais responsáveis pela fiscalização e gestão de obras em instituições federais de ensino. A pesquisa também sugere possibilidades para estudos futuros, incentivando novas investigações que possam aprofundar a análise sobre os impactos da expansão universitária e explorar questões emergentes no campo da gestão pública e da infraestrutura educacional.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Nesta seção são apresentadas as principais abordagens teóricas que fundamentam a presente pesquisa. Em um primeiro momento são abordados aspectos das políticas públicas, especialmente sobre a implementação de políticas públicas e sua relação com os *stakeholders*. Na sequência, a seção traz contribuições acerca do REUNI e suas implicações na infraestrutura das universidades federais no Brasil, encerrando a discussão a respeito das obras públicas executadas no período do REUNI.

2.1 Políticas Públicas

As políticas públicas possuem múltiplas definições. De forma geral, podem ser compreendidas como um conjunto de decisões e ações coordenadas pelo Estado, que buscam modificar ou manter aspectos específicos da realidade social, por meio da formulação de objetivos, estratégias e alocação de recursos (Bittencourt, Ferreira & De Brito, 2017).

As políticas públicas também podem ser vistas como sistemas que articulam procedimentos formais e informais para lidar com relações de poder e mediar conflitos na distribuição de bens e serviços públicos. Diferentemente de uma decisão política isolada, uma política pública se caracteriza pela implementação sequencial e estruturada de ações para atingir determinados fins sociais (Rua, 1997; Wu et al., 2014).

Historicamente, os estudos sobre políticas públicas tiveram origem na Europa, onde inicialmente se enfatizava o papel do Estado como principal agente na formulação e implementação dessas políticas. Com o avanço da área, passou-se a considerar não apenas a perspectiva estatal, mas também a importância da participação da sociedade civil e do setor privado na governança pública (Souza, 2006).

Atualmente, o campo das políticas públicas é reconhecido como interdisciplinar, integrando contribuições da Economia, Ciência Política, Sociologia, Antropologia e Planejamento. Essas diferentes áreas auxiliam na construção de

modelos analíticos que permitem maior eficiência e eficácia na formulação, implementação e avaliação das políticas públicas (Souza, 2006; Secchi, 2013).

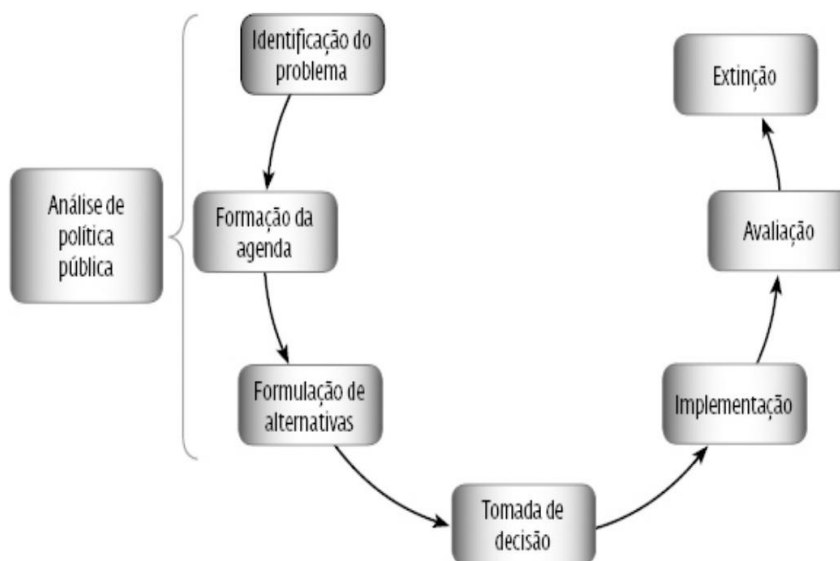
Segundo Secchi (2020), uma decisão pública eficaz depende da qualidade das informações utilizadas e da consideração de princípios éticos amplamente aceitos. Contudo, a tomada de decisão em políticas públicas envolve desafios significativos, principalmente em contextos complexos e dinâmicos, nos quais diferentes interesses estão em jogo.

Dentro desse contexto, a análise de políticas públicas (policy analysis) desempenha um papel essencial ao sistematizar informações relevantes para a tomada de decisão. Essa abordagem permite estruturar e avaliar as políticas, garantindo que estejam alinhadas com os objetivos sociais estabelecidos (Secchi, 2020).

O desenvolvimento das políticas públicas segue um modelo conhecido como ciclo de políticas públicas (policy cycle), que organiza a implementação dessas políticas em etapas interdependentes e dinâmicas. Esse ciclo permite ajustes contínuos, garantindo maior efetividade na condução das ações governamentais (Secchi, 2013).

De acordo com Secchi (2013), o ciclo das políticas públicas pode ser dividido em sete fases principais: 1) Identificação do problema, 2) Formação da agenda, 3) Formulação de alternativas, 4) Tomada de decisão, 5) Implementação, 6) Avaliação e, por fim, 7) Extinção. Esse modelo permite compreender como as políticas públicas evoluem ao longo do tempo, sofrendo adaptações conforme os desafios e necessidades da sociedade. Além disso, destaca a importância da avaliação contínua para garantir que as ações implementadas sejam eficazes e estejam alinhadas aos objetivos originais, conforme figura 01 abaixo:

Figura 01 - Ciclo de políticas públicas (*policy cycle*)



Fonte: Secchi (2020).

Em primeiro lugar, a identificação do problema constitui a primeira fase do ciclo das políticas públicas. Essa etapa envolve a delimitação da questão a ser resolvida, incluindo a definição de seus elementos constitutivos e a avaliação da viabilidade das soluções propostas. Esse processo inicial é essencial para orientar as fases subsequentes da política pública e projetar possíveis cenários futuros (Raeder, 2014).

A segunda etapa do ciclo corresponde à formação da agenda, na qual são definidos os problemas que receberão atenção prioritária do governo. A agenda pode ser compreendida como um conjunto de temas considerados relevantes pelos atores envolvidos na política pública. Essa fase analisa como e por que determinados temas ganham maior ou menor atenção governamental ao longo do tempo (Lotta, 2019).

Existem três tipos principais de agendas: a agenda política (ou sistêmica), a agenda formal (ou institucional) e a agenda da mídia. A agenda política refere-se aos problemas que a classe política reconhece como passíveis de intervenção pública. A agenda formal é composta pelos problemas que o governo já decidiu enfrentar, enquanto a agenda da mídia reflete as questões destacadas pelos meios de comunicação, que, muitas vezes, influenciam a formulação da agenda governamental (Raeder, 2014).

Secchi (2013) destaca três critérios fundamentais para que um problema seja incorporado à agenda política: Atenção – O problema precisa ser percebido como relevante pelos atores envolvidos na política pública; Resolutividade – As ações propostas devem ser viáveis e essenciais para enfrentar a questão; e Competência – O problema deve estar dentro do escopo de atuação do governo.

Após a definição dos problemas prioritários, segue-se a fase de formulação de alternativas. Essa etapa envolve a elaboração de programas e projetos que orientarão a execução das ações públicas. Dependendo da complexidade da questão, a formulação pode adotar abordagens mais detalhadas ou mais flexíveis, permitindo ajustes durante a implementação (Romanini, 2013).

Viana (1996) divide a fase de formulação em três subfases: Transformação de dados em informações relevantes; Integração dessas informações a valores e princípios, gerando conhecimento útil; e Tradução desse conhecimento em ações públicas concretas.

Essa estruturação demonstra que a formulação de políticas não é um processo linear, mas sim um ciclo dinâmico de aprendizado e adaptação.

Secchi (2013) complementa essa visão, ao dividir a formulação em dois estágios: formulação de alternativas e tomada de decisão. A definição das alternativas é um processo estratégico, pois influencia quais conflitos serão priorizados e solucionados. No entanto, nem todos os desafios podem ser antecipados, sendo comum que novas questões surjam durante a implementação.

A tomada de decisão é o estágio em que se escolhe a alternativa considerada mais adequada para solucionar o problema público. Secchi (2013) apresenta três modelos principais de tomada de decisão: o de racionalidade (absoluta e limitada), o incremental e o de fluxos múltiplos. O modelo de racionalidade absoluta assume que as decisões são resultado de um processo puramente racional, enquanto o modelo de racionalidade limitada reconhece as limitações cognitivas e informativas dos tomadores de decisão. Já o modelo de fluxos múltiplos sugere que as políticas públicas dependem da convergência de problemas, soluções e condições políticas favoráveis. Esse último modelo destaca a existência de "janelas de oportunidade" que facilitam a implementação de soluções quando as condições políticas são propícias.

Rua (1997) destaca que, em teoria, os atores políticos buscam agir estrategicamente para encontrar as melhores soluções. Entretanto, a realidade

demonstra que o processo decisório é repleto de ambiguidades e influenciado por disputas de interesse. Wu et al. (2014) enfatizam que as políticas públicas são moldadas não apenas por fatores técnicos, mas também pelas dinâmicas de poder e pelas preferências individuais dos agentes envolvidos.

Essa interconexão entre diferentes autores e abordagens demonstra que a formulação e a implementação de políticas públicas são processos dinâmicos, permeados por disputas e desafios estruturais.

De acordo com Secchi (2013), a etapa de implementação da política é a materialização da solução dos problemas que foram abordados na agenda decisória, problemas que deverão ser conduzidos com base nos critérios definidos anteriormente. Uma maneira de materializar a fase de implementação é a definição de regras, rotinas e processos sociais que saem do campo da intenção de fazer para o campo das ações. Trata-se de lidar não apenas com um problema técnico, mas com um conjunto complexo de elementos políticos que nem sempre podem ser concretizados conforme planejado. Além disso, é na fase de implementação que as funções administrativas, como lideranças e coordenação de ações, são postas à prova. O autor também aponta para alguns exemplos de instrumentos de implementação de política pública, como regulamentação, legalização, impostos, subsídios, prestação de serviço público, transferências de renda, campanhas e concursos (Secchi, 2013).

Na fase de implementação das políticas públicas, os planos formulados se tornam realidade, e o sucesso dessa etapa depende diretamente da ação dos indivíduos responsáveis e dos instrumentos de ação do governo. A análise da implementação tem como objetivo identificar as diferenças entre o que foi planejado e o que foi efetivamente executado, examinando o papel que os atores desempenharam durante o processo de transformação da política pública em realidade. Esse exame é crucial para compreender como as políticas públicas são concretizadas e para ajustar as estratégias em resposta às discrepâncias identificadas (Lotta, 2019).

Rua (1997) define a implementação como o conjunto de ações realizadas por grupos ou indivíduos, sejam eles públicos ou privados, com o objetivo de alcançar os resultados estabelecidos pelas decisões políticas. Em outras palavras, a implementação é o processo de colocar em prática as políticas de forma eficaz. Monitorar este processo é fundamental para identificar, ao longo do tempo, o que

está funcionando bem e o que precisa ser corrigido, possibilitando intervenções que mantenham o alinhamento entre as intenções originais e os resultados alcançados.

Um aspecto crucial da fase de implementação é o acordo entre os formuladores e os executores da política em relação às metas e objetivos estabelecidos (Rua, 1997; 2014; Wu *et. al*, 2014). A comunicação e o alinhamento entre esses atores são essenciais para a materialização eficaz das políticas (Viana, 1996). O resultado da política pública, portanto, é influenciado pelas características das agências responsáveis pela implementação, pelas condições políticas, econômicas e sociais, e pela maneira como as atividades são conduzidas. A falta de coordenação e entendimento comum pode comprometer significativamente a execução e o sucesso das políticas (Rua, 1997; 2014; Wu *et al.*, 2014).

A implementação não é simplesmente uma extensão da formulação; muitas vezes, ela se torna uma "formulação em processo". Isso significa que os objetivos e os problemas a serem resolvidos nem sempre são totalmente compreendidos no início, mas tornam-se mais claros à medida que o processo avança. Portanto, a implementação é um processo dinâmico e adaptativo, no qual novas questões podem emergir e exigir ajustes contínuos (Rua, 1997; 2014; Wu *et al.*, 2014). Esse caráter dinâmico reforça a necessidade de um acompanhamento contínuo, para que as diretrizes formuladas não se distanciem da realidade prática.

Na prática, a implementação das políticas frequentemente recai sobre indivíduos e grupos em níveis intermediários e locais da administração pública, ao invés de ser conduzida pelos tomadores de decisão no topo da hierarquia. Isso implica que a interpretação das diretrizes pelos executores pode gerar variações na aplicação da política, o que torna essencial um monitoramento eficaz que leve em conta as realidades locais. Além disso, compreender como as diretrizes são implementadas na prática exige a consideração das dinâmicas institucionais e das interações entre diferentes agentes envolvidos (Rua, 1997; 2014; Wu *et al.*, 2014).

No entanto, essa percepção detalhada da implementação nem sempre é alcançada. Em muitos casos, os indivíduos envolvidos na execução das políticas podem não estar plenamente conscientes de seu papel dentro de um processo maior e mais abstrato. Essa lacuna pode ser intensificada por deficiências na comunicação e na capacitação, resultando em uma visão fragmentada do processo como um todo. Muitas vezes, os implementadores enxergam suas tarefas apenas como ações operacionais, sem perceber como essas ações contribuem para os

objetivos mais amplos da política pública. Essa desconexão pode ser resultado de falta de comunicação, treinamento inadequado ou da complexidade das próprias políticas (Rua, 1997; 2014; Wu et al., 2014).

Essa lacuna de percepção pode comprometer a eficácia da implementação, como destacam Rua (1997, 2014) e Wu et al. (2014). Quando os implementadores não entendem claramente seu papel dentro do contexto mais amplo, suas ações podem divergir dos objetivos planejados, resultando em uma execução desalinhada e menos eficaz. Além disso, a ausência de um alinhamento claro entre formulação e execução pode gerar interpretações variadas das diretrizes, resultando em disparidades na aplicação da política em diferentes contextos.

Portanto, é essencial que o processo de implementação inclua mecanismos robustos de comunicação e treinamento, garantindo que todos os envolvidos compreendam a política, seus objetivos e a importância de suas ações dentro desse contexto. A implementação bem-sucedida depende da criação de fluxos de informação que permitam a troca contínua entre os diferentes níveis de execução. O monitoramento contínuo e a retroalimentação são igualmente importantes, permitindo ajustes e correções conforme necessário, para que a política pública seja implementada de maneira coerente e alinhada com seus objetivos originais (Rua, 1997; 2014; Wu et al., 2014).

A análise dos diferentes aspectos da implementação das políticas públicas evidencia a complexidade e a importância dessa fase, que exige uma coordenação cuidadosa e uma compreensão profunda das dinâmicas envolvidas para que as políticas alcancem os resultados esperados (Secchi, 2013).

A fase de avaliação surge como um elemento essencial nesse processo, ocorrendo em três momentos distintos: antes (*ex ante*), durante (*in itinere* ou monitoramento) ou depois (*ex post*). Para que essa avaliação seja eficaz, os critérios utilizados devem ser claramente definidos, permitindo que sirvam como base para ajustes e aprimoramentos da política em curso. O estabelecimento de parâmetros bem definidos facilita tanto a formação dos agentes envolvidos quanto a correção de eventuais desvios na implementação (Secchi, 2020).

A mensuração dos resultados das políticas públicas é uma etapa crucial desse processo. O objetivo é compreender os diversos instrumentos de avaliação utilizados, os resultados atingidos em diferentes dimensões (eficiência, eficácia,

efetividade etc.), bem como identificar os indivíduos comprometidos com o processo de avaliação e os procedimentos de *feedback* aplicados (Lotta, 2019).

A avaliação de uma política pública é um processo complexo que deve considerar várias dimensões para obter uma visão abrangente de sua eficácia. Segundo Oliveira (2013), as medidas de desempenho são essenciais nesse processo, oferecendo estimativas quantitativas e qualitativas sobre a execução das atividades e os impactos esperados. Essas medidas permitem verificar não apenas o cumprimento das metas, mas também a qualidade da implementação e a real efetividade das ações desenvolvidas.

Ao avaliar os insumos, é importante analisar os recursos financeiros disponibilizados para a política, a quantidade e qualificação dos profissionais envolvidos, a infraestrutura utilizada, como equipamentos e instalações, e os materiais necessários para a execução das atividades. Esses elementos fornecem uma base objetiva para compreender os investimentos realizados e identificar possíveis limitações estruturais que podem comprometer a execução da política (Lotta, 2019).

Os resultados devem ser avaliados comparando-se as metas planejadas com os resultados efetivamente alcançados. Isso inclui a efetividade das ações, ou seja, o grau de cumprimento dos objetivos específicos da política, e os benefícios gerados diretamente para os beneficiários. A análise dos resultados deve levar em conta tanto os impactos de curto prazo quanto os efeitos duradouros da política, garantindo uma visão mais completa do seu alcance (Rua, 1997; 2014; Wu et al., 2014).

O impacto de uma política pública é uma dimensão crucial a ser considerada. Avaliar as mudanças sociais decorrentes da implementação da política, a consistência das transformações geradas e a possibilidade de manutenção desses avanços no longo prazo são elementos fundamentais para entender o verdadeiro efeito da política na sociedade (Lotta, 2019).

A produtividade é outra categoria importante na avaliação. Analisar a eficiência operacional, que é a relação entre os recursos utilizados e os resultados alcançados, o tempo necessário para a execução das atividades e a capacidade de produção, ou seja, a quantidade de atividades ou serviços realizados dentro de um período específico, ajuda a entender não apenas a eficácia da política, mas também sua viabilidade operacional e financeira (Rua, 1997; 2014; Wu et al., 2014).

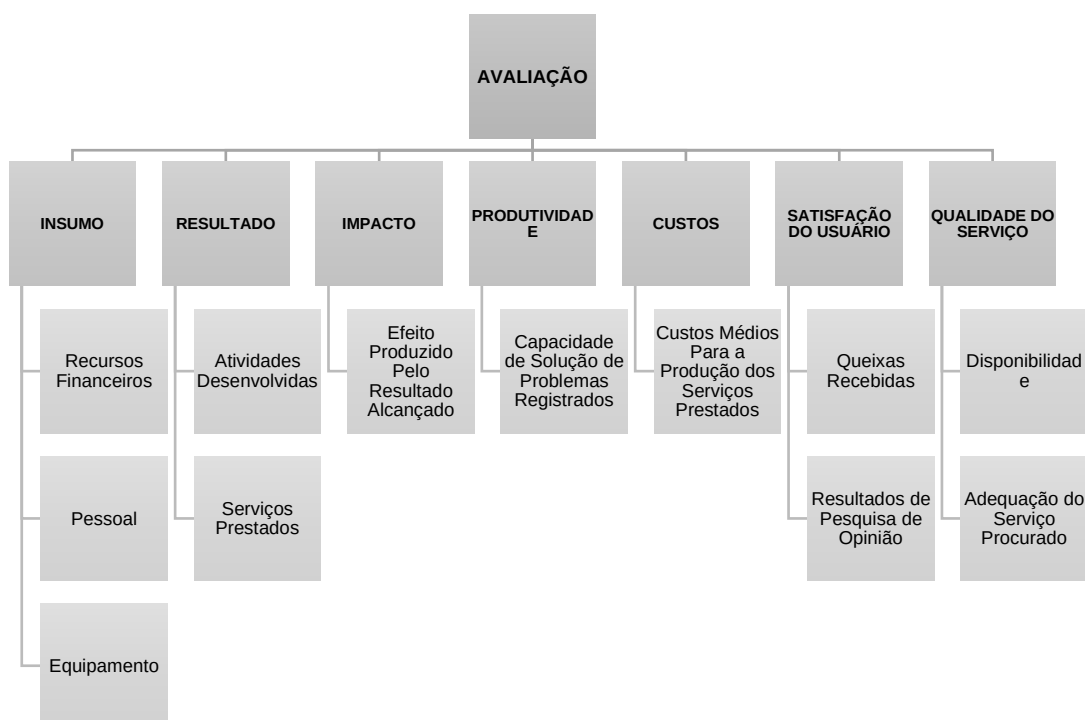
Os custos envolvidos na implementação de uma política pública também precisam ser cuidadosamente avaliados. Isso inclui o custo total da política, a relação custo-benefício, que compara os custos incorridos com os benefícios gerados, e o custo médio por beneficiário. Uma análise financeira detalhada permite identificar gargalos e otimizar o uso dos recursos disponíveis (Lotta, 2019).

A satisfação do usuário é um indicador crucial da eficácia de uma política pública. Avaliar o nível de satisfação dos usuários ou beneficiários, coletar *feedback* dos usuários e analisar a taxa de adesão, que é o percentual de beneficiários que continuam a utilizar os serviços oferecidos, fornece uma visão direta do impacto da política sobre aqueles que ela pretende beneficiar (Ministério da Economia, 2020).

Finalmente, a qualidade do serviço prestado deve ser avaliada. Isso inclui a comparação dos serviços com os padrões de qualidade estabelecidos, a conformidade das atividades e resultados com as normas e regulamentos aplicáveis e a eficácia das iniciativas adotadas para aprimorar continuamente os serviços oferecidos (Rua, 1997; 2014; Wu et al., 2014).

A figura 02 a seguir apresenta uma síntese visual desses elementos de análise, destacando como cada categoria contribui para uma avaliação abrangente e detalhada das políticas públicas. Essa estruturação favorece a identificação de correlações entre os diferentes aspectos da política avaliada, permitindo uma visão integrada do seu desempenho. Além disso, esse detalhamento possibilita uma avaliação mais precisa e holística das políticas públicas, facilitando a identificação de pontos fortes e áreas que necessitam de melhoria, o que contribui diretamente para o aperfeiçoamento contínuo das estratégias de gestão e implementação.

Figura 02 - Medidas de Desempenho de Políticas Públicas



Fonte: Adaptado de Oliveira (2013)

Essas medidas de desempenho contribuem para o processo de avaliação, uma vez que permitem a mensuração de aspectos importantes para a formulação e revisão de políticas públicas: a eficiência, a eficácia e a efetividade de uma determinada política. A eficiência analisa a relação entre insumos necessários e resultados produzidos. A eficácia, por sua vez, refere-se ao grau de sucesso do programa em alcançar seus objetivos estabelecidos e as metas propostas na etapa de planejamento, concentrando-se exclusivamente nos resultados alcançados pela política pública. Por fim, a efetividade avalia o impacto gerado pelos resultados da política, analisando se eles provocam mudanças duradouras e significativas no contexto em que foram implementados (Oliveira, 2013).

Assim, a avaliação pode ser fundamentada por diagnósticos que apurem os impactos das ações implementadas, fornecendo aos executores das ações os recursos e as informações necessárias para a realização de ajustes estratégicos e a reformulação de projetos, caso necessário. A etapa de avaliação encerra o ciclo da política pública, fornecendo subsídios para o início de um novo ciclo, seja para a continuidade da política com adaptações ou para a formulação de novas estratégias

destinadas à resolução do problema originalmente identificado (Secchi, 2013; Raeder, 2014).

Nas décadas de 1980 e 1990, a avaliação foi colocada a serviço da reforma do setor público, com o desenvolvimento de novos valores de governança, entre os quais se destacam a busca por eficiência e as medidas de descentralização. Esse período foi marcado pelo questionamento do modelo burocrático tradicional na administração pública, resultando em um movimento de reforma da governança, cuja resposta mais comum foi a flexibilização da gestão e a substituição da ênfase em processos pelo foco em resultados. Diversos países implementaram reformas nacionais para alterar seu modelo de governança; esse movimento teve início nos anos 1980 com Reagan, nos Estados Unidos, e Thatcher, no Reino Unido, expandindo-se globalmente e chegando ao Brasil nos anos 1990, com as reformas conduzidas por Bresser Pereira (Secchi, 2013; Raeder, 2014).

Sendo assim, fazendo uma analogia ao ciclo de vida dos organismos, o ciclo da política pública também se encerra no momento da sua extinção ou transformação. Os estudos que tratam do fim ou da extinção das políticas públicas ganharam relevância nos países desenvolvidos a partir da década de 1970, quando diversas políticas sociais associadas ao estado de bem-estar foram reavaliadas e, em alguns casos, descontinuadas. A partir desses estudos, estabeleceu-se a base teórica para entender os diferentes fatores que determinam se uma política pública será extinta, mantida ou reformulada (Secchi, 2013; Raeder, 2014).

Segundo Giuliani (2005), há três razões pelas quais políticas públicas desaparecem: (i) o problema que originou a política é considerado resolvido; (ii) os programas, leis ou ações que operacionalizam a política pública são considerados ineficazes; e (iii) mesmo sem solução, o problema perde relevância dentro das agendas políticas e institucionais. Apesar dessas possibilidades, a extinção de uma política pública é um processo complexo e, muitas vezes, desafiador, devido à resistência dos beneficiários, à inércia do poder público diante de posturas conservadoras, aos entraves legais e aos elevados custos associados à implementação e à manutenção dessas políticas.

2.2 Implementação das Políticas Públicas

A fase de implementação corresponde ao momento em que a administração pública transforma as intenções políticas em ações concretas. Nesse estágio, além dos órgãos estatais, outros atores políticos não estatais desempenham papéis fundamentais, como fornecedores, parceiros, prestadores de serviços, grupos de interesse e agentes envolvidos na ação pública (Secchi, 2013).

A implementação efetiva de políticas e programas destinados a maximizar o benefício para a sociedade deve ser uma prioridade constante dos gestores públicos. A Constituição Federal estabelece que a eficiência é um dos princípios que a administração pública deve observar em suas atividades (Brasil, 2018). Esse princípio reforça a necessidade de aprimorar os processos e garantir que a execução das políticas públicas ocorra de forma organizada e eficaz. A fase de implementação ocorre após a tomada de decisão e antes da fase de avaliação. É nesse período que as diretrizes definidas na formulação se materializam e produzem resultados concretos. Durante o processo de ação, regras, rotinas e processos sociais passam do planejamento para a prática (Lima, 2018; Secchi, 2013).

Se a implementação é uma consequência do processo de formulação da política pública, a qualidade desse processo dependerá da clareza e da estruturação das normas que o guiam. A análise se concentra não apenas nas normas que estruturam políticas públicas, mas também nas lacunas existentes no processo de formulação. Um espaço em branco ou indefinição no planejamento pode resultar em falhas durante a execução. Por isso, cabe aos formuladores adotar diretrizes que reduzam ambiguidades e garantam um desenho institucional bem definido, considerando aspectos como propósito da política, financiamento e distribuição de responsabilidades. Ao assegurar esses critérios, o controle sobre os implementadores da política se torna mais eficaz, reduzindo a margem para interpretações divergentes ou ações desalinhadas (Lima, 2013).

A pesquisa sobre implementação de políticas públicas tem como um de seus principais objetivos aprimorar a gestão pública. A literatura internacional enfatiza que a análise das políticas públicas deve ser entendida como uma pesquisa aplicada, voltada para a identificação de desafios concretos e para a proposição de soluções práticas que otimizem os resultados das políticas (Lima, 2013).

Os estudos sobre implementação de políticas públicas tornaram-se um dos principais eixos da análise de políticas públicas contemporânea. Inicialmente, a pesquisa sobre políticas públicas focava principalmente nos processos decisórios e

na formulação de políticas, priorizando questões como a relação entre governo e democracia. No entanto, a partir da década de 1960, o crescimento dos sistemas de avaliação do Estado de bem-estar e os investimentos de organismos multilaterais impulsionaram a necessidade de compreender não apenas a formulação, mas também a implementação e os impactos das políticas públicas (Lotta, 2019).

Com o passar do tempo, as avaliações começaram a evidenciar um descompasso entre as metas estabelecidas na formulação das políticas e os resultados efetivamente alcançados. Esse descompasso, observado de forma recorrente, indica a existência de obstáculos entre a idealização da política e sua execução prática, tornando a análise da implementação fundamental para a compreensão desse fenômeno (Lotta, 2019).

Portanto, uma vez implementada a política, ela se torna um sistema de monitoramento e avaliação (Souza, 2006). A avaliação é uma análise criteriosa e sistemática do funcionamento e/ou resultados de uma política ou programa, com base em um conjunto de padrões implícitos ou explícitos, com o objetivo de contribuir para a melhoria desse programa ou política. Nesse contexto, pode-se considerar que, a avaliação de políticas públicas assume três funções fundamentais ao longo de sua história: a primeira, a de produzir informações para os decisores políticos e altos funcionários das esferas da administração pública; o segundo da realocação de recursos, cujos dados servir de subsídio para definir quais programas deveriam ser suprimidos e quais gastos podem ser evitados, ou melhor, como realocar recursos de forma mais eficiente; e, finalmente, como forma de legitimar ou mesmo justificar as iniciativas governamentais no espaço público (Siqueira, 2015).

Posto isto, a relevância da investigação da fase de implementação reside na possibilidade de visualizar, por meio de ferramentas de análise mais estruturadas, os entraves e as falhas que costumam afetar essa fase do processo nas diversas áreas políticas públicas: saúde, educação, habitação, saneamento, gestão de políticas, entre outros. A análise da etapa de implementação é essencial para identificar falhas antecipadamente, corrigir problemas mal definidos, ajustar metas inadequadas e evitar otimismo excessivo. Para uma análise eficaz do processo de execução, é fundamental considerar as diversas capacidades e interesses de pessoas e organizações envolvidas, como habilidades técnicas, habilidades interpessoais e habilidades gerenciais. Além disso, os relacionamentos entre pessoas, instituições (tanto formais quanto informais), recursos financeiros, materiais, políticos e

informativos desempenham um papel crucial nesse contexto analítico (Lima, 2018; Secchi, 2013).

Uma análise do processo de implementação pode assumir a forma de uma pesquisa de implementação ou uma pesquisa avaliativa (Secchi, 2013). Os estudos de implementação concentram-se nos processos de aplicação, composição, forma, relacionamentos e evolução ao longo do tempo. Seu propósito é mais descritivo do que prescritivo. A pesquisa de avaliação se concentra na compreensão da causa do fracasso ou do sucesso, buscando encontrar objetivos mais práticos. É necessário gerenciar o tempo de implementação. Durante a implantação, são testadas funções gerenciais como liderança e coordenação. Os indivíduos encarregados pela gestão do processo de implementação precisam compreender os aspectos motivacionais dos indivíduos envolvidos, os impedimentos técnicos e legais, as insuficiências organizacionais, os prováveis conflitos, assim como precisam atuar diretamente nas negociações e desenvolver a coordenação entre as partes interessadas (Secchi, 2013).

Se a implementação é uma consequência do processo de formulação da política pública, uma investigação eficiente e eficaz reside no processo que a produz, ou seja, o foco está no processo de formulação. A análise se concentra nas normas que estruturam políticas públicas e nas lacunas. Um espaço em branco corresponde a uma alteração de política em execução. Estes problemas são atribuições dos formuladores da política, que precisam evitá-los adotando certas orientações para a formulação de regras que estruturam o processo de implementação. Algumas dessas orientações servem para garantir que a política seja clara, evitando ambiguidades na caracterização de propósito, no financiamento e na atribuição de responsabilidades com o intuito de garantir o efetivo controle sobre os implementadores da política. Como resultado, os atores terão espaço limitado para manobrar (Lima, 2013).

A restrição, regulamentação e controle da liberdade de expressão dos atores é uma questão importante. Regras consideradas claras, compreensíveis e específicas visam permitir a divulgação do plano e minimizar poderes discricionários, que são vistos como distorções do poder do Estado. As falhas de comunicação são geralmente atribuídas ao fracasso do processo de implementação, sempre julgadas pelo grau em que os objetivos pré-determinados são alcançados (Lima, 2013).

Nesse contexto, pode-se considerar que, a avaliação de políticas públicas assume três funções fundamentais ao longo de sua história: a primeira, a de produzir informações para os decisores políticos e altos funcionários das esferas da administração pública; o segundo da realocação de recursos, cujos dados servir de subsídio para definir quais programas deveriam ser suprimidos e quais gastos podem ser evitados, ou melhor, como realocar recursos de forma mais eficiente; e, finalmente, como forma de legitimar ou mesmo justificar as iniciativas governamentais no espaço público (Siqueira, 2015).

Existem várias formas ou abordagens de avaliação. Existe um estilo que é influenciado pelos chamados. "Nova administração pública" e políticas fiscais rígidas adotadas por vários governos. Assim, um novo modelo de busca de eficiência é adotado pelas políticas públicas, a eficiência tendo como principal objetivo de toda política pública. Esse novo modelo determina os últimos desenvolvimentos políticas públicas na atualidade (Souza, 2006).

Segundo Secchi (2020) a avaliação de políticas públicas significa a obtenção de dados, argumentos e consensos que formam uma base sólida para a tomada de decisões públicas. As decisões que exigem maior grau de sofisticação e profissionalismo são aquelas que utilizam métodos, testes, critérios e parâmetros, ou seja, são baseadas em uma análise consistente do problema público da ordem pública. Existem dois modelos que caracterizam a implementação de políticas públicas: modelo *top-down* e modelo *bottom-up*.

No modelo *top-down* (de cima para baixo), há uma clara separação entre as etapas de tomada de decisão e de implementação, com uma abordagem mais funcionalista e tecnicista, onde a política é concebida na esfera pública e sua implementação é vista como uma atividade administrativa secundária.

Portanto, uma vez implementada a política, inicia-se um processo contínuo de monitoramento e avaliação (Souza, 2006). A avaliação constitui uma análise criteriosa e sistemática do funcionamento e dos resultados da política, realizada com base em padrões explícitos ou implícitos, e tem como objetivo principal o aprimoramento contínuo das ações implementadas. Nesse contexto, a avaliação das políticas públicas tem três funções fundamentais ao longo de sua história: (i) fornecer informações para os decisores políticos e gestores públicos; (ii) subsidiar a realocação de recursos, identificando quais programas devem ser mantidos,

ajustados ou suprimidos; e (iii) servir como ferramenta de legitimação ou justificativa para as iniciativas governamentais no espaço público (Siqueira, 2015).

Dessa forma, a análise da implementação permite visualizar, com maior clareza, os desafios e entraves que impactam a execução das políticas públicas em diferentes áreas, como saúde, educação, habitação, saneamento e gestão pública. Essa abordagem possibilita a identificação antecipada de falhas, a correção de problemas de definição, o ajuste de metas mal formuladas e a mitigação de expectativas excessivamente otimistas sobre a viabilidade da política. Para que essa análise seja eficaz, é essencial considerar a diversidade de capacidades e interesses dos atores envolvidos, incluindo competências técnicas, habilidades interpessoais e capacidades gerenciais. Além disso, as relações entre indivíduos, instituições formais e informais, recursos financeiros e materiais, assim como fatores políticos e informacionais, desempenham um papel determinante na implementação (Lima, 2018; Secchi, 2013).

A implementação pode ser analisada a partir de duas abordagens principais: a pesquisa de implementação e a pesquisa avaliativa (Secchi, 2013). A pesquisa de implementação tem um caráter mais descritivo, focado no funcionamento e evolução das políticas ao longo do tempo, enquanto a pesquisa avaliativa busca compreender as razões do sucesso ou fracasso de uma política, identificando fatores determinantes para a obtenção de melhores resultados.

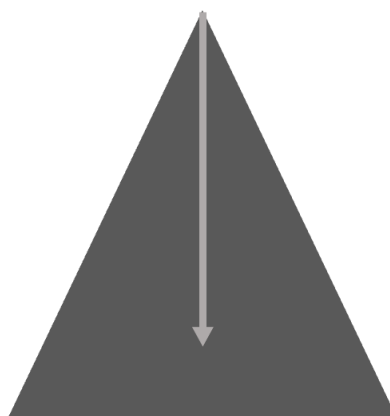
Durante a implementação, os gestores públicos precisam lidar com desafios relacionados à liderança, coordenação e mediação de interesses. Isso exige uma compreensão aprofundada dos fatores motivacionais dos agentes envolvidos, dos entraves técnicos e legais, das insuficiências organizacionais e dos potenciais conflitos que podem surgir durante o processo. Assim, a habilidade de negociação e a capacidade de estabelecer articulações eficazes entre as partes interessadas são aspectos fundamentais para a gestão da implementação (Secchi, 2013).

No contexto da implementação, a clareza das regras e diretrizes que orientam a política é um fator crucial para seu sucesso. Regras bem definidas permitem a comunicação eficaz dos objetivos e reduzem a margem para interpretações arbitrárias ou desvios na aplicação das diretrizes. Em contrapartida, falhas na comunicação e na regulamentação podem comprometer significativamente a execução da política, resultando na perda de alinhamento entre os agentes implementadores e os formuladores (Lima, 2013).

Segundo Secchi (2020), a avaliação de políticas públicas deve ser pautada na obtenção de dados consistentes, argumentações embasadas e consensos que sirvam como base sólida para a tomada de decisões governamentais. A sofisticação e o rigor analítico das avaliações são fundamentais para que os gestores públicos possam embasar suas escolhas em critérios objetivos e metodologicamente fundamentados.

Existem dois modelos principais que caracterizam a implementação de políticas públicas: o modelo *top-down* e o modelo *bottom-up*. No modelo *top-down* (de cima para baixo), há uma clara separação entre as etapas de tomada de decisão e implementação. Essa abordagem, predominantemente funcionalista e tecnicista, considera a implementação como uma etapa secundária, onde os gestores públicos devem apenas seguir diretrizes previamente estabelecidas.

Figura 03 - Modelo *top-down*



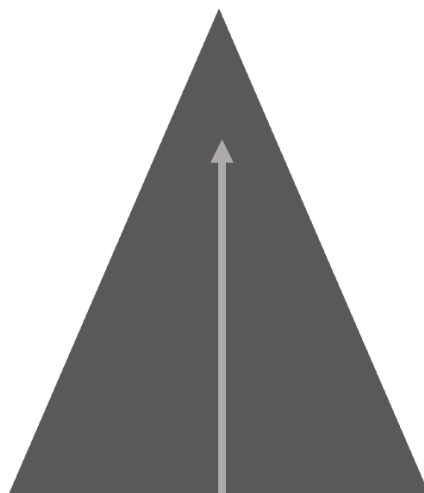
Fonte: Secchi (2013)

O modelo de implementação *top-down* é fundamentado em uma visão funcionalista e tecnicista, na qual se acredita que as políticas públicas devem ser formuladas e decididas exclusivamente pela esfera política, enquanto a implementação é vista como um esforço meramente administrativo para encontrar os meios necessários para alcançar os fins estabelecidos (Monteiro, 2016; Secchi, 2013). Nesse modelo, presume-se que a formulação adequada da política, com clareza e coerência, é suficiente para garantir uma implementação bem-sucedida. Assim, eventuais problemas na execução são atribuídos a falhas dos agentes responsáveis pela implementação, isentando os formuladores de responsabilidade direta sobre os insucessos (Monteiro, 2016; Secchi, 2013).

Por outro lado, o modelo bottom-up (de baixo para cima) propõe uma abordagem descentralizada, promovendo uma maior participação dos burocratas e das redes de atores envolvidos, tanto na concepção quanto na execução das políticas. Essa abordagem confere maior autonomia aos implementadores, permitindo que façam adaptações conforme as necessidades locais e as circunstâncias emergentes. Como consequência, os implementadores desempenham um papel mais ativo na identificação de problemas e na busca por soluções ao longo da implementação, o que possibilita um processo mais dinâmico e responsivo. Nesse modelo, há uma redução da imposição de diretrizes hierárquicas rígidas, substituídas por uma lógica mais participativa, na qual as práticas que emergem da experiência aplicada podem ser posteriormente legitimadas pelos tomadores de decisão. A avaliação da implementação, nesse caso, ocorre de forma retrospectiva (*ex post*), sendo baseada nos resultados alcançados, ao invés de se concentrar exclusivamente na adesão estrita às normas previamente definidas (Secchi, 2013).

Essa distinção entre os dois modelos evidencia diferentes abordagens para a implementação de políticas públicas. Enquanto o modelo *top-down* tende a centralizar o controle e a responsabilização na formulação política, o modelo bottom-up valoriza a participação ativa dos executores das políticas, permitindo uma maior adaptabilidade e responsividade às realidades locais e aos desafios que surgem durante a implementação. Ambos os modelos apresentam vantagens e desvantagens, e a escolha entre eles pode depender do contexto específico e das características da política pública em questão (Lima; D'Ascenzi, 2013).

Figura 04 - Modelo Bottom-up



Fonte: Secchi (2013)

No modelo bottom-up, a forma que a política pública assume após a tomada de decisão não é fixa, permitindo que ela seja ajustada conforme as necessidades percebidas pelos implementadores no dia a dia. Em outras palavras, há uma maior discricionariedade por parte dos gestores e burocratas, que têm autonomia para realizar adaptações e reformulações com base nos desafios concretos enfrentados durante a implementação. Nesse contexto, a reformulação não é vista como uma falha ou distorção, mas como uma necessidade inerente ao processo, dado que os implementadores lidam diretamente com os problemas reais da execução das políticas públicas (Secchi, 2013).

O modelo bottom-up se caracteriza por colocar os executores e os beneficiários como sujeitos determinantes, entendendo que a política pública deve partir das realidades específicas dos envolvidos, em um processo ascendente. Nesse modelo, a população assume um papel central, participando ativamente tanto da formulação quanto da execução da política, sendo responsável pelos resultados e pelo processo de prestação de contas (Secchi, 2013; Torres, 2019). Esse enfoque valoriza o envolvimento da comunidade e dos agentes implementadores, reconhecendo que a diversidade de contextos locais exige soluções flexíveis e contínuas.

No entanto, dentro desses dois paradigmas de implementação, surgem abordagens como a administração racional, a boa governança e a gestão pública contingente. Essas abordagens buscam definir com precisão os papéis dos atores envolvidos, desde os formuladores e executores até os principais beneficiários e

grupos de oposição, visando promover uma gestão mais eficiente e adaptável das políticas públicas (Torres, 2019).

Entender as diferenças entre os modelos *top-down* e *bottom-up* enriquece a pesquisa sobre implementação de políticas públicas, pois cada abordagem apresenta métodos distintos de análise. Pesquisas que adotam uma perspectiva *top-down* se concentram nos documentos normativos e regulatórios da política pública, examinando aspectos como objetivos, sanções, recompensas e o perfil do público-alvo. O foco dessa abordagem está na identificação de falhas na implementação e na avaliação da eficácia do processo conforme os critérios estabelecidos na formulação (Secchi, 2013; Torres, 2019).

Por outro lado, uma pesquisa baseada na perspectiva *bottom-up* parte da observação empírica da aplicação da política pública na prática. Essa abordagem analisa as estratégias dos agentes implementadores, os métodos adotados pelos formuladores e os desafios concretos enfrentados durante a execução. Em seguida, investiga as razões para eventuais desconexões entre o planejamento e a prática, buscando entender se ambiguidades ou lacunas no desenho da política podem ter impactado sua execução (Secchi, 2013; Torres, 2019).

Assim, a comparação entre esses modelos não apenas esclarece as diferentes dinâmicas da implementação, mas também orienta as metodologias de pesquisa e avaliação das políticas públicas, permitindo uma compreensão mais aprofundada dos desafios e oportunidades inerentes ao processo de implementação (Secchi, 2013; Torres, 2019).

Independentemente da perspectiva adotada para a implementação de políticas públicas, seu processo demanda um planejamento rigoroso, a alocação eficiente de recursos e o desenvolvimento de estratégias que garantam sua execução conforme o previsto (CGU, 2015). A avaliação de implementação, também conhecida como avaliação de processo, tem como objetivo verificar se a política está sendo executada conforme o planejamento inicial, analisando se os vínculos entre insumos e processos são adequados ou necessitam de ajustes (TCU, 2021; Brasil, 2018).

A abordagem proposta para a definição da estratégia de avaliação é orientada pela técnica de gestão de riscos, buscando identificar os fatores mais relevantes que impactam a efetividade da política pública e que influenciam o alcance de seus objetivos (TCU, 2021; Brasil, 2018).

A avaliação da implantação analisa se os recursos disponíveis são utilizados de forma econômica e eficiente, verificando se os produtos e serviços entregues atendem aos critérios de qualidade, quantidade e prazo estabelecidos para os beneficiários previamente definidos. O objetivo desse tipo de avaliação é identificar aspectos que estão funcionando conforme o esperado e aqueles que necessitam de aprimoramento, permitindo ajustes que aumentem a efetividade da política (Brasil, 2018; Torres, 2019).

Diante das restrições orçamentárias enfrentadas pelo setor público, o monitoramento e a avaliação de políticas públicas tornam-se ferramentas essenciais para a priorização de investimentos e a otimização da alocação de recursos. Esse processo está contemplado na elaboração do Plano Plurianual (PPA), instrumento de planejamento governamental que orienta as políticas públicas federais em ciclos de quatro anos, servindo como referência central para sua avaliação e reformulação (TCU, 2021; Brasil, 2018).

2.2.1 Modelo de avaliação de implementação de Políticas Públicas *ex post*

Tendo em vista a necessidade de avaliar a implementação das políticas públicas, o Tribunal de Contas da União (TCU) elaborou o Manual de Avaliação de Políticas Públicas – Guia Prático de Análise *Ex post* (Brasil, 2018). No Brasil, essa responsabilidade cabe ao Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Federais (CMAP), ao Comitê Interministerial de Governança (CIG) e ao Comitê de Monitoramento e Avaliação dos Subsídios (CMAS), criado pelo Decreto 9.588/2018 (Brasil, 2018).

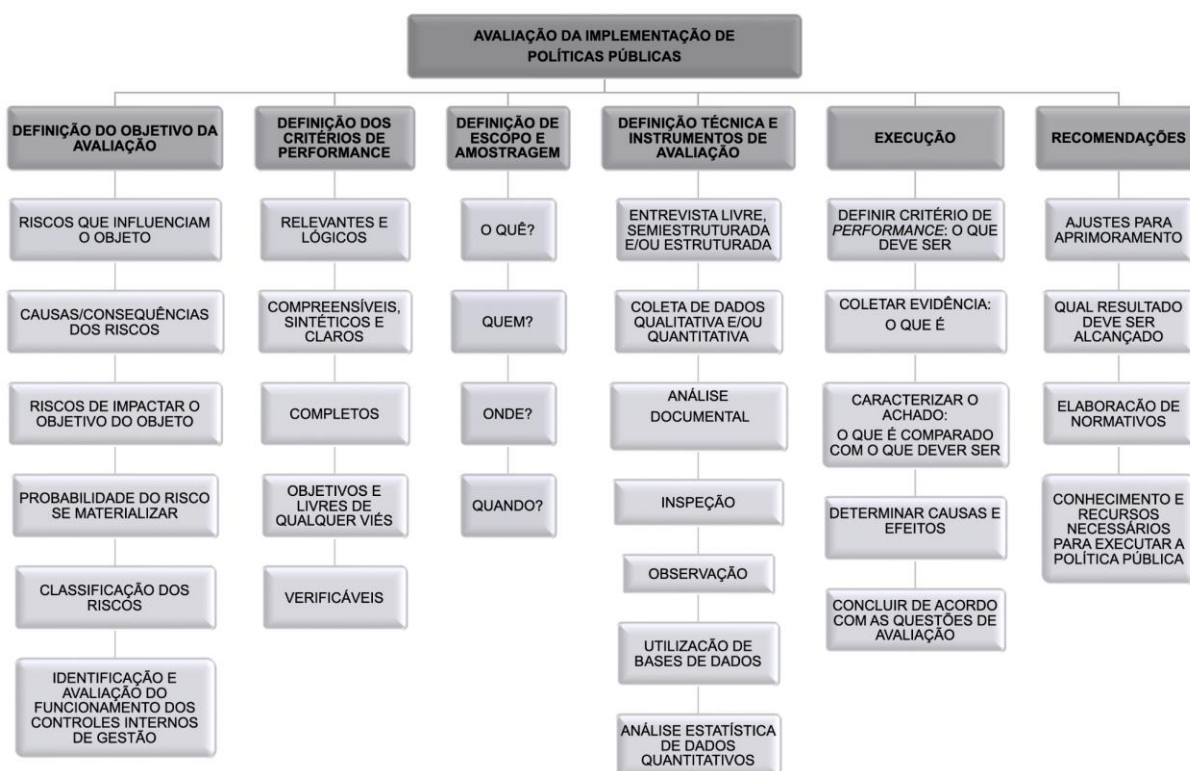
A avaliação *ex post* analisa a fase de execução das políticas públicas, permitindo sua expansão, reformulação ou extinção, conforme os resultados obtidos. Seu objetivo é fornecer subsídios para decisões estratégicas dos gestores públicos, garantindo que os recursos sejam aplicados com economicidade, eficiência, eficácia e efetividade (Secchi, 2013; Brasil, 2018; Torres, 2019).

A avaliação *ex post* analisa a fase de execução das políticas públicas, permitindo sua expansão, reformulação ou extinção, conforme os resultados obtidos. Seu objetivo é fornecer subsídios para decisões estratégicas dos gestores públicos, garantindo que os recursos sejam aplicados com economicidade, eficiência, eficácia e efetividade (Secchi, 2013; Brasil, 2018; Torres, 2019).

Para garantir sua confiabilidade, a avaliação deve ser conduzida por agentes externos e independentes, com discussões periódicas em diferentes instâncias do governo federal, especialmente no CMAP e no CMAS (Brasil, 2018; Batista, 2020).

A abordagem adotada pelo TCU busca integrar métodos quantitativos e qualitativos, assegurando um processo sistemático e abrangente, que contribua para a melhoria contínua das políticas públicas. Antes da análise específica das avaliações, é fundamental que sejam precedidas por um diagnóstico detalhado do problema, conforme apresentado na Figura 05, que ilustra o modelo de avaliação *ex post* (Brasil, 2018).

Figura 05 – Modelo de avaliação da implementação de políticas públicas *ex post*



Fonte: Adaptado de BRASIL (2018)

As avaliações de implementação seguem seis etapas principais: (i) definição do objetivo da avaliação, (ii) estabelecimento dos critérios de performance, (iii) definição do escopo e da necessidade de amostragem, (iv) seleção das técnicas e

instrumentos de avaliação, (v) execução da avaliação e (vi) formulação de recomendações (Brasil, 2018).

A primeira etapa envolve a definição dos objetivos da avaliação, estabelecendo questões e subquestões centrais. Esse direcionamento permite que a análise aborde aspectos como eficácia, adequação dos recursos e impacto gerado (Brasil, 2018).

A segunda etapa estabelece os critérios de performance, que podem incluir indicadores de eficiência, eficácia, efetividade, economicidade e sustentabilidade. A definição de critérios claros é essencial para garantir uma análise objetiva e comparável (Brasil, 2018).

Na terceira etapa, define-se o escopo da avaliação e a necessidade de amostragem. O escopo delimita os aspectos analisados, enquanto a amostragem se torna necessária em políticas públicas amplas, garantindo representatividade sem comprometer a confiabilidade dos resultados (Brasil, 2018).

A quarta etapa compreende a escolha das técnicas e instrumentos de avaliação, como entrevistas, questionários, análise documental, observações de campo e estatísticas. A seleção adequada dessas ferramentas garante a coleta de dados precisa e relevante (Brasil, 2018).

A quinta etapa corresponde à execução da avaliação, quando os métodos definidos são aplicados para coleta de dados. A sistematização do processo é fundamental para assegurar a validade e confiabilidade das informações coletadas (Brasil, 2018).

Na sexta e última etapa, são formuladas recomendações baseadas nos achados da avaliação. Essas recomendações devem ser práticas e orientadas para a correção de falhas, aprimoramento da política e otimização da alocação de recursos públicos (Brasil, 2018).

A avaliação de implementação é uma ferramenta essencial para aprimorar a gestão pública, permitindo ajustes contínuos nas políticas. No entanto, enfrenta desafios como resistência à mudança, complexidade dos programas e necessidade de dados confiáveis e atualizados (Brasil, 2018).

Além do monitoramento contínuo, a avaliação deve considerar riscos associados à gestão financeira inadequada, desperdício de insumos e ineficiência na aplicação dos recursos públicos. A análise de eficiência verifica se a relação entre os recursos utilizados e os resultados obtidos é a melhor possível, enquanto a

eficácia avalia se as metas da política estão sendo atingidas conforme planejado (Brasil, 2018).

Os critérios de performance são parâmetros que orientam a avaliação das políticas públicas, podendo derivar de normas, metas estabelecidas, padrões nacionais e internacionais, referências acadêmicas ou experiências anteriores em avaliações semelhantes (Brasil, 2018).

Na definição desses critérios, é recomendável a consulta a gestores, agentes implementadores e especialistas, garantindo maior precisão na análise e reduzindo resistências aos resultados da avaliação. Os critérios devem ser relevantes, objetivos, verificáveis e livres de viés, permitindo uma mensuração clara e fundamentada (Brasil, 2018).

A terceira etapa do manual trata da delimitação do escopo e da necessidade de amostragem, estabelecendo o que será avaliado, quem será objeto de estudo, qual o espaço geográfico abrangido e o período analisado (Brasil, 2018).

A definição das técnicas e instrumentos de avaliação busca determinar os métodos mais adequados para a obtenção de evidências confiáveis. Entre as abordagens disponíveis, podem ser utilizadas entrevistas, inspeções, observações diretas, coleta de dados qualitativos e quantitativos, análise documental e estatística (Brasil, 2018).

A execução da avaliação exige rigor metodológico, pois é nesse momento que os avaliadores aplicam as técnicas e ferramentas para obter as evidências que sustentarão os pareceres. Dificuldades inesperadas podem surgir, exigindo adaptações nos métodos sem comprometer a integridade do estudo (Brasil, 2018).

Nesse sentido, o avaliador pode reavaliar as técnicas utilizadas, reunir mais evidências ou revisar os critérios de performance, sempre com moderação para evitar a descaracterização da avaliação. Os resultados obtidos são então comparados aos critérios previamente definidos, permitindo verificar se a política pública está sendo implementada conforme planejado ou se há desvios significativos. Caso inconsistências sejam detectadas, é necessário identificar suas causas e consequências, fornecendo subsídios para ajustes estratégicos (Brasil, 2018).

Por fim, o modelo de avaliação das políticas públicas culmina na formulação de recomendações baseadas nos achados da pesquisa. Essas recomendações devem ser discutidas com os gestores responsáveis pela política e devem indicar

ações concretas para seu aprimoramento, sempre considerando a viabilidade de implementação e os recursos disponíveis (Brasil, 2018).

2.2.2 Teoria dos *Stakeholders* sob a Perspectiva da Política Pública

A Teoria dos *Stakeholders*, com base na obra seminal de Freeman, "*Strategic Management: A Stakeholder Approach*" (1984), tornou-se um marco na gestão estratégica, consolidando a importância de considerar não apenas os aspectos internos da organização, mas também os interesses dos grupos com os quais ela interage (Donaldson; Preston, 1995; Mitchell; Agle; Wood, 1997).

Stoner e Freeman (1992) ampliaram essa perspectiva ao classificar os *stakeholders* em dois grupos: (i) internos, que incluem funcionários, acionistas e conselhos, e (ii) externos, abrangendo consumidores, fornecedores, governo, grupos de interesse, mídia, sindicatos, instituições financeiras e concorrentes. Essa distinção permite compreender melhor as diferentes dinâmicas de influência que esses grupos exercem sobre a organização.

Mais tarde, Friedman e Miles (2006) refinaram essa definição, destacando a diversidade das relações entre empresas e *stakeholders*, que podem variar de uma influência passiva a uma participação ativa e decisiva. Essa abordagem enfatiza que os *stakeholders* não são homogêneos e que sua relação com a organização pode assumir formas distintas.

Diferente da teoria tradicional da firma, focada na maximização dos retornos financeiros, a Teoria dos *Stakeholders* propõe uma abordagem mais ética e abrangente, priorizando o relacionamento da organização com todas as partes interessadas (Domenico, 2007). Mitchell, Agle e Wood (1997) desenvolveram um modelo que classifica os *stakeholders* com base em três dimensões: poder, legitimidade e urgência, essenciais para entender seu impacto nas decisões organizacionais.

Gomes (2004) categoriza o poder dos *stakeholders* em três formas: normativa, coercitiva e utilitária. A urgência refere-se à necessidade imediata de atenção que um stakeholder pode demandar, enquanto a legitimidade está associada à validade e ética de suas reivindicações. Da mesma forma, Savage et al. (1991) analisam os *stakeholders* com base em sua capacidade de influenciar a

organização, destacando que sua interação pode envolver tanto benefícios quanto conflitos (Freeman, 1984; Clarkson, 1995; Donaldson; Preston, 1995).

Ao se envolverem com uma organização, os *stakeholders* assumem riscos tangíveis (como dinheiro e propriedades) e intangíveis (como prestígio e poder), sendo diretamente afetados pelos resultados organizacionais, positivos ou negativos (Carrol, 1991; Hill; Jones, 1992). Gerenciar essas relações de forma ética e estratégica é essencial para garantir o equilíbrio entre os interesses organizacionais e sociais.

As interações entre organizações e *stakeholders* podem gerar tanto conflitos quanto oportunidades de cooperação. Pruitt e Kim (2004), McIntyre (2007) e Juge (2011) apontam que conflitos surgem de frustrações, mal-entendidos ou interesses divergentes, enquanto Harrison e St. John (1996) sugerem que, sob determinadas circunstâncias, *stakeholders* podem colaborar para criar sinergias e inovações, como no desenvolvimento de novas tecnologias ou no acesso a novos mercados.

Além dos *stakeholders* tradicionais, Fassim (2009) introduz os conceitos de *stakewatchers*, que defendem os interesses dos *stakeholders*, e *stakekeepers*, que possuem legitimidade para impor controles externos à organização. Esses grupos desempenham papéis estratégicos na dinâmica organizacional e regulatória.

O conflito, quando bem gerenciado, pode ser produtivo, incentivando inovação e novas perspectivas, conforme argumentado por Pondy (1969). Assim, uma gestão eficaz dos *stakeholders* se torna um fator crítico para o sucesso organizacional a longo prazo (Freeman; McVea, 2001).

A identificação e gestão dos *stakeholders* é um processo contínuo, que deve se adaptar às mudanças no ambiente organizacional. Lanz e Tomei (2013) enfatizam a necessidade de ajustar as estratégias organizacionais para atender às expectativas desses grupos.

Desde sua formulação, a Teoria dos *Stakeholders* evoluiu, fornecendo uma estrutura essencial para a gestão estratégica, promovendo um equilíbrio entre os interesses dos envolvidos e incentivando um relacionamento ético e transparente com a sociedade. Mitchell et al. (1997) propõem uma classificação dinâmica dos *stakeholders*, ampliada por Mainardes et al. (2011), permitindo uma abordagem mais precisa na sua gestão.

Quadro 01 – Categorização dos Stakeholders

CATEGORIA DE STAKEHOLDER	ATRIBUTOS	DESCRIÇÃO
Latente	Poder	Possui poder, engaja-se no projeto apenas se solicitado.
Arbitrário	Legitimidade	Possui legitimidade, deseja estar atualizado, não exerce pressão na organização.
Exigente	Urgência	Possui urgência, acredita que suas solicitações devem ser atendidas rapidamente.
Dominante	Poder + Legitimidade	Combina poder e legitimidade, tem influência significativa, mas não requer respostas urgentes.
Perigoso	Poder + Urgência	Combina poder e urgência, altamente influente, mas não possui legitimidade.
Dependente	Legitimidade + Urgência	Combina legitimidade e urgência, não tem poder, mas pode se organizar com outros <i>stakeholders</i> .
Definitivo	Poder + Legitimidade + Urgência	Possui todos os três atributos, é o stakeholder mais crítico e prioritário.
Não-stakeholders	Nenhum	Não possui nenhum dos atributos, não é considerado relevante para o projeto.

Fonte: Elaboração própria (2024)

O Quadro 01 sintetiza a classificação dos *stakeholders*, facilitando a compreensão e a definição de estratégias específicas para cada grupo, com base nos atributos de poder, legitimidade e urgência. Dependendo da combinação desses atributos, os *stakeholders* podem ser classificados em sete categorias: (i) adormecidos, (ii) discricionários, (iii) exigentes, (iv) dominantes, (v) perigosos, (vi) dependentes e (vii) definitivos. Aqueles sem esses atributos são considerados insignificantes, não exigindo estratégias específicas (Mitchell et al., 1997).

Além disso, King e Appleton (1999) identificam dois grupos adicionais não contemplados no modelo original: (i) *stakeholders* invulneráveis, que não são afetados e provavelmente nunca serão, e (ii) *stakeholders* temporariamente invulneráveis, que podem vir a ser afetados no futuro. Esses grupos podem ser classificados como potenciais *stakeholders*.

Outra categoria são os *stakeholders* oportunistas, que, mesmo sem interesses diretos, se envolvem estrategicamente para obter vantagens políticas ou econômicas, formando alianças temporárias para enfraquecer um adversário comum.

Mitchell et al. (1997) destacam que os atributos dos *stakeholders* podem mudar ao longo do tempo, tornando a análise um processo dinâmico e influenciado por fatores ambientais e sociais. Wieman (2004) ressalta a importância de considerar o contexto no qual o projeto é executado para facilitar a identificação dos *stakeholders*, enquanto Yang et al. (2011) argumentam que a experiência prévia da equipe pode ser determinante nesse processo.

A influência dos *stakeholders* pode beneficiar ou prejudicar a organização, dependendo de sua capacidade de impactar a geração de valor. Campos (2003) destaca que, em organizações voltadas ao lucro, os *stakeholders* atuam como instrumentos para atingir esse objetivo. O processo de criação de valor, conforme Soares et al. (2015), resulta da interação entre a organização e seus *stakeholders*, cujos esforços conjuntos ajudam a atingir os objetivos organizacionais.

Em outras palavras, "os acionistas investem capital, os funcionários investem tempo e conhecimento, os fornecedores oferecem insumos, entre outros" (Soares, 2015, p. 108). Como retribuição, os *stakeholders* podem obter crescimento pessoal, bem-estar, ganhos financeiros e melhorias nas condições sociais, como acesso a infraestrutura e serviços públicos.

Kerzner (2009) argumenta que nem todos os *stakeholders* exercem influência significativa sobre um projeto, e que cada organização pode adotar diferentes metodologias para identificá-los e classificá-los. Ele sugere três categorias principais: (i) *stakeholders* organizacionais (executivos, gerentes e funcionários), (ii) *stakeholders* do produto (clientes, fornecedores, comunidades locais e governo) e (iii) *stakeholders* econômicos (financiadores e bancos).

A relevância dos *stakeholders* pode mudar conforme o contexto social e político, podendo ganhar importância por meio de alianças estratégicas, pressão da mídia ou influência regulatória.

A relação entre gestão de *stakeholders* e sucesso organizacional é amplamente reconhecida. Pinto e Slevin (1988) afirmam que um projeto é bem-sucedido se for concluído no prazo, dentro do orçamento, atender aos objetivos e satisfazer as expectativas do cliente.

Em projetos de infraestrutura, os *stakeholders* privados incluem fornecedores, construtores, financiadores e consultores, enquanto no setor público gestores, reguladores e planejadores desempenham papel fundamental (Gomide; Pereira,

2018). Rodrigues (2017) observa que esses grupos determinam os interesses a serem atendidos ao longo do ciclo das políticas públicas.

Diante disso, Charron (2007) destaca a importância do mapeamento do poder de influência dos *stakeholders*, enquanto Lindblom (1981) e Chevalier (2001) ressaltam que uma avaliação sistemática é essencial para equilibrar os interesses e neutralizar possíveis conflitos na formulação e implementação de políticas públicas.

2.3 O Reuni nas Universidades Federais no Brasil

Historicamente, o acesso ao ensino superior no Brasil sempre foi restrito a uma parcela reduzida da população. Em 2000, apenas 4,4% dos brasileiros possuíam nível superior completo, segundo dados do Ministério da Educação (Brasil, 2012).

Em resposta a essa realidade, o Plano Nacional de Educação (PNE) 2001-2010 estabeleceu diretrizes para a expansão do ensino superior, levando o Governo Federal, em 2003, a iniciar programas voltados à ampliação do acesso e à permanência dos estudantes no ensino superior (Brasil, 2001). Dentre essas iniciativas, destaca-se o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), instituído pelo Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007. O REUNI integrou o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), um desdobramento executivo do PNE, voltado para o fortalecimento da política nacional de educação (Brasil, 2010; Júnior; Vilardi; Sanabio, 2019; Silva, 2019).

O PDE visava reduzir desigualdades educacionais e fomentar o desenvolvimento social e econômico (Brasil, 2007a). Com base nesse plano, diversas políticas públicas foram elaboradas ou reformuladas, incluindo o REUNI, o Programa Universidade para Todos (PROUNI), o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES) e o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES). O REUNI foi concebido para incentivar as universidades públicas a retomar seu papel estratégico no desenvolvimento do país (Arruda, 2011).

A expansão da Rede Federal de Educação Superior iniciou-se em 2003, aumentando de 114 para 237 municípios atendidos até 2011, com a criação de 14 novas universidades e mais de 100 novos campi (Brasil, 2007b). O REUNI foi adotado por todas as 54 universidades federais existentes à época. Hoje, o Brasil

conta com 63 universidades federais, sendo que 18 foram criadas a partir de 2003 (Brasil, 2016).

Segundo Júnior, Vilardi e Sanabio (2019), o REUNI impulsionou o crescimento das universidades federais, principalmente por meio de investimentos em infraestrutura, ampliação e modernização das instituições, com recursos destinados a obras e aquisição de equipamentos. Além da ampliação do número de vagas e cursos, o programa também buscou diversificar a oferta educacional, incentivando currículos mais flexíveis, ensino à distância, ciclos formativos e bacharelados interdisciplinares (Ramos; Rothen; Fernandes, 2020).

O Decreto nº 6.096/2007, em seu artigo 3º, previa a destinação de recursos financeiros para construção, readequação da infraestrutura e compra de bens e serviços necessários à nova estruturação acadêmica (Avila, 2019). O Ministério da Educação vinculava os repasses de recursos à apresentação de planos de reestruturação por cada universidade federal, condicionando o financiamento ao cumprimento de metas estabelecidas, em um modelo similar ao contrato de gestão utilizado em governos anteriores (Brasil, 2007c; Barcelos; Rodrigues, 2017).

Antes do REUNI, as universidades federais enfrentavam décadas de investimentos insuficientes, resultando em carências estruturais, falta de pessoal e deficiências materiais (Ávila, 2019). O programa buscou reverter esse quadro, mas também enfrentou problemas de implementação.

Embora tenha promovido avanços significativos, o REUNI não escapou de críticas da comunidade acadêmica. Silva (2019) aponta que a falta de tempo hábil para debate dificultou a adaptação dos cursos às especificidades regionais.

A rápida expansão do quadro de pessoal (docente e técnico-administrativo) gerou um crescimento acelerado da demanda por infraestrutura, levando a construções apressadas e com recursos limitados (Avila, 2019). Além disso, a alocação de recursos nem sempre acompanhou o aumento do número de vagas e cursos, dificultando a manutenção e modernização das novas estruturas.

Outro desafio foi a sobrecarga de trabalho para novos professores e servidores, afetando a qualidade do ensino e da gestão administrativa (De Oliveira, 2014). Além disso, faltou planejamento estratégico para alinhar a oferta de cursos às demandas regionais, resultando, em alguns casos, na formação de profissionais desalinhados com as necessidades do mercado de trabalho local (Lima, 2020; Lauermann, 2019; Filardi, 2014).

A pressão para cumprir metas e prazos levou a decisões precipitadas, como contratações emergenciais e construções sem previsão adequada de custos operacionais e de manutenção, comprometendo a sustentabilidade financeira das universidades (Lima, 2020; Lauermann, 2019; Filardi, 2014).

Além disso, houve resistência interna nas universidades, com preocupações sobre impactos na qualidade do ensino e da pesquisa. Parte da comunidade acadêmica temia que a expansão acelerada comprometesse os padrões acadêmicos, especialmente sem um aumento proporcional dos recursos disponíveis (Lima, 2020; Lauermann, 2019; Filardi, 2014).

O REUNI alterou significativamente a estrutura das universidades federais no Brasil, exigindo adaptações administrativas e acadêmicas para atender às metas de expansão (Avila, 2019). Apesar dos desafios, o programa foi um marco na democratização do ensino superior público, ampliando o acesso de grupos antes excluídos e fortalecendo a presença das universidades federais no interior do país.

A análise do REUNI deve considerar tanto seus avanços quanto suas limitações. O programa foi essencial para a expansão do ensino superior público, mas revelou a necessidade de um planejamento mais robusto, melhor alocação de recursos e maior integração entre as universidades e as demandas regionais.

Para entender o contexto de criação do REUNI, é necessário recuperar a evolução histórica da educação superior no Brasil. Trindade (1999) destaca que a educação superior no país teve um desenvolvimento tardio, iniciado apenas com a chegada da família real e consolidado com a criação da Universidade do Rio de Janeiro em 1920.

Nos anos 1960, a Taxa de Escolarização Bruta na Educação Superior era de apenas 1%, crescendo para 15% em 2002 (Pinto, 2004). Apesar desse avanço, o crescimento foi desigual entre as redes pública e privada. Enquanto as matrículas na rede privada cresceram 59 vezes no período, na rede pública o aumento foi de apenas 20 vezes, tornando o Brasil um dos países mais privatizados no ensino superior. Weska (2012) relaciona essa privatização à redução dos investimentos do Estado, levando à estagnação das universidades federais.

Durante anos, as universidades federais receberam pouco ou nenhum recurso para novas instalações ou aquisição de equipamentos. A manutenção da infraestrutura existente foi negligenciada, resultando em deficiências estruturais e falta de livros nas bibliotecas (Lugão et al., 2012; Melo; Santana, 2010). Além disso,

enfrentaram redução contínua do quadro docente e técnico-administrativo, sem reposição adequada diante de aposentadorias ou vacâncias (Lugão et al., 2010).

O REUNI integrou uma política nacional de consolidação e expansão da educação superior federal, com a meta de atender 30% dos jovens de 18 a 24 anos até 2010, conforme previsto no Plano Nacional de Educação (PNE) - Lei nº 10.172. O programa consistiu em uma chamada pública não concorrencial, apoiando os Planos de Reestruturação e Expansão aprovados pelos conselhos superiores das universidades federais. Embora a adesão fosse facultativa, todas as 53 universidades federais aderiram (Lauermann, 2019; Carvalho, 2016; Lugão et al., 2010).

Os planos deveriam contemplar diretrizes como redução da evasão, ocupação de vagas ociosas, ampliação do ensino noturno, maior mobilidade estudantil, diversificação dos cursos de graduação e fortalecimento das políticas de inclusão e assistência estudantil. Além disso, buscavam articular graduação, pós-graduação e educação básica (Lauermann, 2019; Okamoto, 2019; Carvalho, 2016; Veiga, 2010).

Após análise de viabilidade, foram firmados acordos de metas, vinculando os repasses de recursos à contratação de pessoal, aquisição de equipamentos e expansão da infraestrutura. Assim, o REUNI consolidou-se como um contrato entre o MEC e as universidades federais, vinculando expansão e qualidade do ensino superior ao cumprimento de metas (Lauermann, 2019; Okamoto, 2019; Carvalho, 2016; Veiga, 2010).

Para garantir a infraestrutura necessária, cada universidade deveria apresentar um Plano Diretor de Infraestrutura Física, detalhando custos, localizações e características das obras e reformas previstas. Os valores de construção foram referenciados pelo Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (SINAPI), conforme exigência da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) desde 2003 (Bittencourt; Ferreira; De Brito, 2017).

A gestão do programa incluiu a criação de um grupo assessor do MEC (Portaria nº 552/2007), responsável por analisar a conformidade dos planos com o Decreto nº 6.096/2007. A avaliação considerava aspectos acadêmicos, políticas de inclusão, assistência estudantil, ampliação de vagas, redução da evasão e relação alunos por professor. No entanto, na área de infraestrutura, a análise limitava-se à

verificação dos custos pelo SINAPI, sem um planejamento mais detalhado sobre a viabilidade das obras (Bittencourt; Ferreira; De Brito, 2017).

Inicialmente, foram destinados R\$ 2,4 bilhões para construções, reformas, ampliações e aquisição de equipamentos, excluindo despesas de custeio e pessoal. Os repasses estavam condicionados à apresentação e aprovação dos planos de reestruturação (Brasil, 2007; Bittencourt; Ferreira; De Brito, 2017).

As universidades tiveram pouco tempo para elaborar seus planos. O REUNI foi instituído em abril de 2007, e as propostas deveriam ser apresentadas até novembro do mesmo ano. Lugão et al. (2012) observam que não houve uma estratégia nacional clara para elaboração das propostas, e cada universidade procedeu de maneira independente. Equipes de engenharia, desmotivadas após anos de escassez de investimentos, enfrentaram dificuldades para estruturar projetos detalhados.

Além disso, a adesão das universidades não ocorreu de maneira democrática e participativa. Melo e Santana (2010) apontam que a decisão foi tomada exclusivamente nos Conselhos Universitários, sem plebiscito ou amplo debate com a comunidade acadêmica. Havia incerteza sobre a liberação dos recursos, pois os repasses estavam condicionados ao cumprimento de metas e dependiam da disponibilidade orçamentária do MEC. Isso gerou preocupações, pois os estudantes ingressariam antes da chegada dos recursos, resultando em estruturas precárias no início da implementação (Melo; Santana, 2010).

Outro problema foi o modelo de financiamento adotado. Apenas 20% das despesas de custeio e pessoal estavam contempladas nos repasses adicionais, o que levou algumas universidades a solicitar repactuação de valores junto ao MEC. Instituições alegaram que, devido ao prazo reduzido para planejamento, os projetos foram mal dimensionados e necessitavam de recursos complementares (Lugão et al., 2012).

2.3.1 Obras públicas no REUNI

Obra pública é qualquer intervenção territorial, urbana ou rural realizada pelo Estado e de interesse coletivo, incluindo construções, reformas, restaurações e ampliações de bens públicos, conforme estabelecido pela Lei nº 8.666/93 (Bittencourt; Ferreira; De Brito, 2017).

No contexto do REUNI, a equipe técnica das universidades, composta por engenheiros, arquitetos e outros profissionais, era responsável por levantar o programa de necessidades para cada obra planejada. Esse levantamento incluía a finalidade, usuários, dimensões, acabamentos, equipamentos e mobiliários. Com base nesses requisitos, eram elaborados os projetos, realizados os processos licitatórios e acompanhada a execução das obras (Okamoto, 2019; Veiga, 2010; Lotta, 2008).

Segundo Oliveira (2012), o poder discricionário dos agentes públicos na execução dessas obras era inevitável e necessário, pois as regras formais nem sempre cobrem todas as situações práticas. Para entender a influência do corpo técnico de arquitetura e engenharia na implementação do REUNI, foi realizada uma investigação documental e bibliográfica, complementada por entrevistas com reitores. Os resultados indicaram que, após anos de escassez de investimentos, as equipes de engenharia estavam desmotivadas, desfalcadas e, em alguns casos, sem a qualificação técnica adequada (Oliveira, 2012).

Os reitores relataram dificuldades na retenção de profissionais das áreas de engenharia e arquitetura, devido ao aquecimento do mercado e à disparidade salarial entre setor público e privado, o que gerou alta rotatividade (Lauermann, 2019; Okamoto, 2019; Bittencourt; Ferreira; De Brito, 2017; Veiga, 2010; Lotta, 2008). No entanto, não foi constatada uma relação significativa entre o tipo de vínculo da equipe de fiscalização (servidores efetivos ou contratados) e o percentual de conclusão das obras (Oliveira, 2012).

De acordo com Oliveira (2006), o sucesso da implementação de políticas públicas depende diretamente de um planejamento eficaz. Um dos principais fatores que comprometem a execução é a desconexão entre a fase de planejamento e a fase de implementação. O autor ressalta que um planejamento estruturado não apenas orienta a execução, mas também gera confiança e promove aprendizado entre os envolvidos, facilitando a tomada de decisões conjuntas.

No caso do REUNI, o tempo limitado para elaboração dos Planos de Reestruturação e Expansão foi um desafio crítico. Lugão et al. (2012) destacam que as universidades tiveram poucos meses para preparar seus planos, o que comprometeu a qualidade do planejamento. Melo e Santana (2010) apontam que, embora todas as universidades tenham aderido ao programa, a decisão não foi

amplamente debatida com a comunidade acadêmica, ocorrendo apenas nos Conselhos Universitários.

Outro fator limitante foi a ausência de uma cultura consolidada de planejamento nas universidades federais. Antes do REUNI, apenas 53,49% das universidades possuíam um plano de expansão, e mesmo entre essas, os planos eram considerados modestos, sem previsão para a expansão em larga escala exigida pelo programa (Bittencourt; Ferreira; De Brito, 2017; Oliveira, 2012).

Além disso, o prazo curto para a elaboração dos Planos Diretores de Infraestrutura, aliado à falta de participação de certos atores, resultou em falhas na previsão das obras necessárias e na subestimação dos custos (Lauermann, 2019; Okamoto, 2019; Veiga, 2010; Lotta, 2008).

A ausência de um planejamento robusto gerou consequências significativas para a implementação do REUNI. A subestimação das necessidades infraestruturais e a falta de envolvimento de todos os atores relevantes dificultaram o cumprimento dos prazos e comprometeram a execução das obras (Bittencourt; Ferreira; De Brito, 2017; Oliveira, 2012).

Além disso, a falta de uma estratégia bem definida para os Planos Diretores de Infraestrutura levou a um dimensionamento inadequado das obras e dos recursos financeiros. Esse problema, somado à pressão para cumprir prazos curtos, resultou em decisões apressadas, impactando a qualidade da implementação (Bittencourt; Ferreira; De Brito, 2017; Oliveira, 2012).

A experiência do REUNI reforça a importância de um planejamento estratégico inclusivo e detalhado para políticas públicas de grande escala. A participação ativa de todos os *stakeholders* desde o início é essencial para prever desafios, garantir a alocação eficiente de recursos e possibilitar a execução bem-sucedida das políticas públicas (Bittencourt; Ferreira; De Brito, 2017; Henriques, 2016; Oliveira, 2012).

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Esta seção apresenta os procedimentos metodológicos realizados e a justificativa para a escolha das técnicas de coleta e análise de dados, alinhando-os aos objetivos da pesquisa.

3.1 Classificação da Pesquisa e Técnicas de Coleta de Dados

Com base nos objetivos estabelecidos, esta pesquisa adota uma abordagem qualitativa, de caráter descritivo. A escolha dessa abordagem se deve à necessidade de compreender as múltiplas perspectivas dos participantes e a complexidade do fenômeno investigado (Roesch, 2009).

Os estudos qualitativos são especialmente indicados para analisar situações complexas ou contextos específicos, permitindo descrever detalhadamente um problema, compreender interações entre variáveis, classificar processos dinâmicos e oferecer um entendimento aprofundado de fenômenos sociais (Richardson, 1999).

Dessa forma, a abordagem qualitativa foi escolhida por possibilitar uma análise rigorosa e abrangente do fenômeno investigado e por garantir riqueza de dados (Vieira & Souain, 2006). Além disso, essa abordagem favorece a identificação de contradições e paradoxos, permitindo uma compreensão mais refinada do contexto do REUNI na FURG.

No contexto desta pesquisa, o caráter descritivo se aplica à análise da implementação do REUNI na FURG, incluindo a expansão física da universidade e os discursos dos entrevistados. A pesquisa descritiva permite mapear e relacionar variáveis, confrontando a teoria com o contexto estudado (Triviños, 2007).

Para aprofundar a investigação, foi realizada uma análise documental com foco no período de 2007 a 2017, contemplando os impactos da adesão ao REUNI na infraestrutura da FURG, incluindo obras licitadas, concluídas e inacabadas. Esse período foi escolhido por ter concentrado o maior volume de investimentos na expansão das universidades federais, especialmente na FURG, tornando-se relevante para o estudo.

Com base nesses critérios, as técnicas de coleta de dados adotadas foram análise documental, pesquisa bibliográfica e estudo de caso. Além disso, a pesquisa foi conduzida sob a ótica do Modelo de Avaliação da Implementação de Políticas

Públicas desenvolvido pelo Tribunal de Contas da União (TCU), que estrutura a análise em torno dos eixos de planejamento, implementação e monitoramento (Brasil, 2018).

A análise documental foi fundamental, pois possibilitou a triangulação dos dados coletados, reforçando a confiabilidade das informações (Lüdke & André, 1986). Esse método permite investigar documentos secundários de valor científico, como registros administrativos e relatórios institucionais, que complementam a análise qualitativa (Klein et al., 2015).

3.2 Estudo de Caso

Para a investigação empírica, foi adotado o estudo de caso, que permite um exame aprofundado do fenômeno no contexto da FURG. Essa abordagem é particularmente útil quando o objetivo é responder a questões do tipo "como" e "por que", oferecendo uma compreensão detalhada dos processos envolvidos (Yin, 2001).

O estudo de caso é definido como uma investigação profunda de um fenômeno específico, podendo abranger organizações, grupos sociais ou processos políticos (Gil, 2010). No presente estudo, a unidade de análise é a implementação do REUNI na FURG, considerando seus impactos estruturais e administrativos.

A escolha do estudo de caso também se justifica pelo fato de não haver, até o momento, uma avaliação sistemática da implementação do REUNI na FURG sob a ótica da expansão física, enquanto outras dimensões da política já foram exploradas em pesquisas anteriores.

Além disso, a proximidade do pesquisador com a instituição possibilitou um acesso facilitado às fontes de dados, otimizando a coleta de informações primárias e secundárias.

3.2.1 O Caso: A Universidade Federal do Rio Grande (FURG)

Esta pesquisa realiza um estudo aprofundado sobre a Universidade Federal do Rio Grande (FURG), localizada no município de Rio Grande, Rio Grande do Sul. A FURG teve sua origem nos esforços da comunidade local, que viabilizou a implementação do ensino superior na cidade em 1950. Desde 1987, a universidade possui como vocação institucional o estudo dos ecossistemas costeiros e oceânicos, comprometendo-se com a criação e difusão do conhecimento relacionado às

interações naturais, sociais, culturais e históricas do ecossistema em que está inserida (FURG, 2018; FURG, 2020).

Atualmente, a FURG adota uma estrutura multicampi, com a implementação de unidades acadêmicas em Santo Antônio da Patrulha, São Lourenço do Sul e Santa Vitória do Palmar. Essa expansão consolidou a universidade como um importante polo de desenvolvimento regional no extremo sul do Rio Grande do Sul e do Brasil (FURG, 2018; FURG, 2020). A Figura 06 ilustra essa expansão territorial no estado.

Figura 06– Mapa de localização *multicampi* da FURG



Fonte: Anuário FURG (2020)

A FURG está situada em uma macrorregião designada de Planície Costeira do Rio Grande do Sul (FURG, 2018; FURG, 2020). Alinhada com sua política institucional orientada para os ecossistemas costeiros e oceânicos, a universidade expandiu suas unidades para municípios localizados no entorno do Cordão Litorâneo Sul-Riograndense, incluindo Santa Vitória do Palmar, São Lourenço do Sul e Santo Antônio da Patrulha. O campus-sede permanece na cidade de Rio Grande (FURG, 2018; FURG, 2020).

O município do Rio Grande localiza-se entre a Lagoa dos Patos, a Lagoa Mirim e o Oceano Atlântico. Mais ao sul, Santa Vitória do Palmar está situado entre a Lagoa Mirim, a Lagoa Mangueira e o Oceano Atlântico. São Lourenço do Sul margeia a costa oeste da Lagoa dos Patos, na porção média interna da planície costeira (FURG, 2018; FURG, 2020).

Devido a essas características, esses municípios são classificados como costeiros segundo os critérios do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC) (FURG, 2018; FURG, 2020). Santo Antônio da Patrulha, por sua vez, está localizado ao norte da Lagoa dos Patos, em uma zona de transição entre o continente e o ambiente de influência marinha. Embora não seja formalmente classificado como município costeiro, 13% de seu território (aproximadamente 13.901 hectares de áreas úmidas e lagoas) integra o Programa de Gerenciamento Costeiro do Litoral Norte (GERCO-FEPAM) (FURG, 2018; FURG, 2020).

A expansão da FURG e a estruturação de seus multicampi estão alinhadas a decisões estratégicas institucionais. A Pró-Reitoria de Infraestrutura (PROINFRA) desempenha papel central na garantia da infraestrutura necessária para as atividades de ensino, pesquisa e extensão, possibilitando o acesso democrático à educação superior. Entre suas atribuições, a PROINFRA é responsável pela implantação, manutenção e ampliação da infraestrutura universitária (FURG, 2018; FURG, 2020).

Além disso, a PROINFRA administra bens móveis e imóveis, desenvolve projetos de obras, coordena a infraestrutura de telefonia, energia elétrica e redes hidrossanitárias, além de gerenciar a ocupação dos espaços físicos da universidade (FURG, 2018; FURG, 2020). Ela também é responsável pela elaboração de documentação técnica para licitações e pela fiscalização de obras e serviços de engenharia, garantindo a adequação dos projetos e a execução eficiente das infraestruturas institucionais (FURG, 2018; FURG, 2020).

Em termos quantitativos, a FURG conta com 63 cursos de graduação, 11 programas de residência, 23 cursos de especialização, 34 programas de mestrado e 14 programas de doutorado. A universidade abriga 132 grupos de pesquisa certificados pelo CNPq, mais de 9 mil alunos de graduação presencial e cerca de 2.113 estudantes de pós-graduação. O corpo acadêmico da instituição inclui aproximadamente 930 docentes e mais de 1.109 técnicos administrativos em educação (FURG, 2023).

3.3 Desenho da Pesquisa

O quadro 02 apresenta o desenho de pesquisa, estruturando o processo de avaliação da implementação da política pública REUNI na FURG. Esse desenho abrange as dimensões de análise, componentes e respectivos elementos, além dos indicadores, fontes de informação e técnicas de análise dos dados coletados. A estruturação metodológica foi baseada nos referenciais teóricos sobre avaliação de políticas públicas (Figura 6), adaptada de Brasil (2018).

Quadro 02 – Desenho de pesquisa

	Dimensões	Elementos	Indicadores	Fontes	Coleta de Dados	Técnica de Tratamento dos Dados
AVALIAÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA	REUNI	Adesão da Instituição ao Programa	Motivação (Q1)	Levantamento Bibliográfico; Documentos Internos / Gestores e Stakeholders das IES	Análise Documental e Entrevistas Semiestruturadas	Análise de Conteúdo
		Impedimentos para o REUNI na FURG	Desafios (Q2)			
	Planejamento de Obras do REUNI na FURG	Levantamento das necessidades locais de infraestrutura	Demanda de Infraestrutura (Q3)	Documentos Internos; Relatórios Gerenciais / Gestores responsáveis e equipe técnica		
		Planejamento e Definição de Ações Prioritárias	Plano de Ação (Q4)			
		Realização de Estudo Técnico Preliminar	Diagnóstico (Q5)			
	Implementação e Gestão das Obras do REUNI na FURG	Obtenção de Licenciamento Ambiental, Autorizações e Alvarás	Regulamentações (Q6)			
		Definição do Objeto para Atendimento da Necessidade Pública	Objeto do Escopo (Q7)			
		Captação de Recursos Financeiros	Investimentos (Q8)			

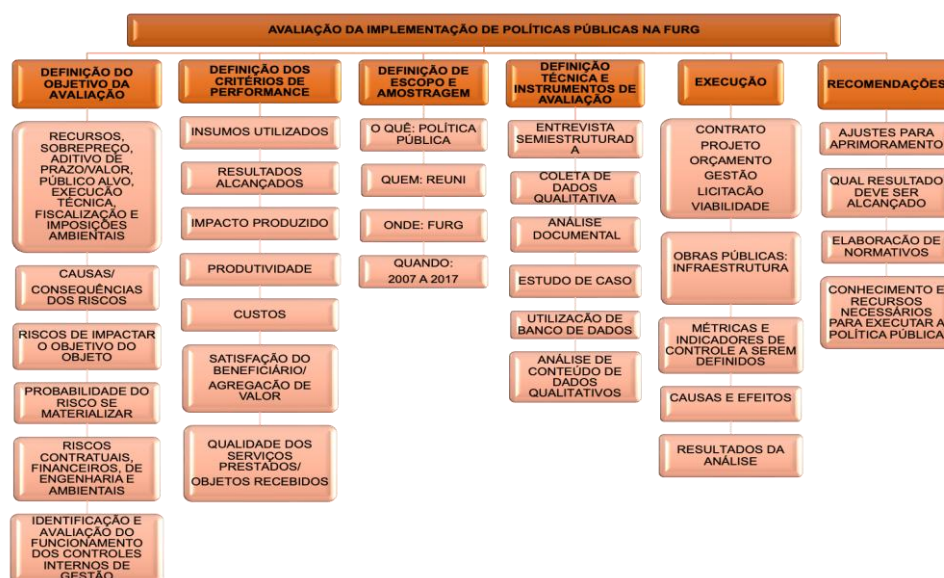
		Realização de Licitação	Processos Administrativos de Gestão (Q9)			
		Contratação, Fiscalização e Recebimento de Obras	Gestão da Execução do Objeto (Q10)			
		Recursos Humanos	Estrutura Organizacional (Q11)			
	Avaliação e Controle das Obras do REUNI na FURG	Prestação de Contas	Controle (Q12)			
		Operação e Manutenção	Gestão Administrativa do Objeto (Q13)			

Fonte: Elaboração própria (2024)

Dessa forma, a análise do processo de implementação do REUNI foi conduzida a partir das dimensões e indicadores definidos para avaliação, garantindo coerência entre os resultados e os objetivos da pesquisa.

A Figura 07 apresenta a adaptação do Modelo de Avaliação da Implementação de Políticas Públicas (Brasil, 2018) ao contexto da FURG, permitindo a definição das categorias de análise, elementos avaliativos e indicadores. Esses aspectos foram fundamentais para a elaboração do roteiro de entrevistas semiestruturadas, que orientaram a coleta de dados.

Figura 07 – Processo de avaliação da implementação de políticas públicas na FURG



Fonte: Adaptado de Brasil (2018)

A adoção desse modelo viabilizou uma análise estruturada do REUNI na FURG entre 2007 e 2017, considerando o período de maior investimento na expansão e reestruturação da infraestrutura física das universidades federais. Para avaliar essa implementação, foram selecionados critérios de desempenho fundamentados nas técnicas metodológicas definidas para a pesquisa.

Para permitir uma interpretação abrangente dos dados coletados, foram estabelecidos indicadores (Mintzberg & Quinn, 2003). A organização dos dados seguiu uma estrutura sistematizada, permitindo visualizar as informações coletadas e analisar sua relação com os objetivos da pesquisa.

Contudo, a avaliação da política pública não se restringiu a dados quantitativos, pois uma abordagem exclusivamente numérica não seria suficiente para capturar a complexidade do fenômeno analisado. Assim, a interpretação dos dados incluiu a articulação entre os conceitos teóricos e as informações extraídas das entrevistas e documentos analisados.

O Quadro 03 apresenta os componentes de análise e seus respectivos indicadores, relacionando-os às questões norteadoras utilizadas nas entrevistas semiestruturadas. As questões do roteiro foram elaboradas com base na literatura sobre avaliação de políticas públicas, especialmente no modelo proposto por Brasil (2018).

Quadro 03 – Roteiro Semiestruturado de Entrevistas

AVALIAÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA	Dimensões	Elementos	Indicadores	Questões
	REUNI	Adesão da Instituição ao Programa	Motivação (Q1)	Q1. Na sua visão, quais foram as motivações institucionais para adesão da FURG ao REUNI?
		Impedimentos para o REUNI na FURG	Desafios (Q2)	Q2. Quais foram os desafios enfrentados pela universidade para a implementação do REUNI na FURG?
	Planejamento de Obras do REUNI na FURG	Levantamento das necessidades locais de infraestrutura	Demanda de Infraestrutura (Q3)	Q3. Quais foram os principais desafios e oportunidades identificados no processo de mapeamento das demandas de infraestrutura/expansão física?
		Planejamento e Definição de Ações Prioritárias	Plano de Ação (Q4)	Q4. Quais eram os principais desafios/oportunidades percebidos pela instituição na elaboração dos planos de ação?

		Realização de Estudo Técnico Preliminar	Diagnóstico (Q5)	Q5. Quais foram os principais desafios encontrados na execução dos estudos preliminares? Como se deu o processo de articulação entre os <i>stakeholders</i> envolvidos para compatibilizar os projetos que atendam as demandas de interesse público? Quais foram os requisitos utilizados para avaliar a viabilidade técnica-econômica das demandas de infraestrutura?
	Implementação e Gestão das Obras do REUNI na FURG	Obtenção de Licenciamento Ambiental, Autorizações e Alvarás	Regulamentações (Q6)	Q6. Quais foram os principais entraves encontrados nos processos de regulamentação dos objetos contratados?
		Definição do Objeto para Atendimento da Necessidade Pública	Objeto do Escopo (Q7)	Q7. Quais foram as dificuldades e desafios enfrentados na definição objetos que seriam contratados/executados, visando o atendimento dos beneficiários? Quais eram as estratégias ou prioridades utilizadas para a definição do objeto ?
		Captação de Recursos Financeiros	Investimentos (Q8)	Q8. Quais foram as estratégias utilizadas para a captação dos recursos financeiros? Como foram definidas as prioridades para a utilização do recurso?
		Realização de Licitação	Processos Administrativos de Gestão (Q9)	Q9. Quais foram as principais dificuldades encontradas na gestão e fiscalização dos contratos?
		Contratação, Fiscalização e Recebimento de Obras	Gestão da Execução do Objeto (Q10)	Q10. Quais foram os desafios e entraves enfrentados na gestão da execução do objeto? Quais foram os instrumentos de gestão utilizados para alcançar os objetivos da política?
		Recursos Humanos	Estrutura Organizacional (Q11)	Q11. O corpo técnico disponível era suficiente? Havia sobrecarga ou subutilização de recursos técnicos e humanos?
	Avaliação e Controle das Obras do REUNI na FURG	Prestação de Contas	Controle (Q12)	Q12. Quais foram as principais dificuldades encontradas no processo de prestação de contas? Qual a sua percepção acerca da viabilidade técnica e econômica dos produtos derivados do reuni?

		Operação e Manutenção	Gestão Administrativa do Objeto (Q13)	Q13. No geral, como você avalia o processo de implementação do REUNI na FURG? Qual a sua percepção acerca da qualidade das obras executadas?
--	--	-----------------------	--	--

Fonte: Elaboração própria (2024)

Baseado nesse desenho de pesquisa, foi possível compreender de forma estruturada o processo de implementação da política pública, identificar suas inconsistências e desconexões, além de propor aprimoramentos e ajustes necessários para uma execução mais eficiente. Além disso, as recomendações e percepções dos *stakeholders* podem contribuir para o desenvolvimento e aprimoramento de normativas, assim como para a busca de conhecimento e recursos que permitam aos implementadores alcançar os objetivos da política com maior eficiência e eficácia. Dessa forma, a análise contribui para a garantia da efetividade do REUNI ao longo do tempo.

3.4 Coleta de Dados

3.4.1 Coleta de dados documental

Nesta pesquisa, a análise documental teve como objetivo investigar dados secundários referentes ao contexto institucional da FURG, tanto no campus sede quanto nos campi fora de sede. Foram levantadas informações sobre a expansão física da universidade durante o período do REUNI, o montante de recursos financeiros aplicados entre 2007 e 2017, e as transformações estruturais decorrentes da adesão ao programa.

O Quadro 04 apresenta os documentos analisados. Esses registros permitiram mapear o impacto do REUNI na FURG e subsidiaram a avaliação da política pública.

Quadro 04 - Relação de documentos secundários analisados

Documento	Natureza	Quantidade	Exemplificação
Relatório de Gestão FURG	Secundário	6	O Anuário tem por objetivo reunir as informações do Catálogo Geral e do Boletim Estatístico em uma obra de referência mais completa e detalhada, apresentando-se de uma forma mais simplificada e compacta, facilitando a busca e a análise dos dados

SIMEC	Secundário	1	O SIMEC é um portal operacional e de gestão do MEC, que trata do orçamento e monitoramento das propostas on-line do governo federal na área da educação, onde todas as informações contratuais estão expostas para fim de transparência.
TCU, Tribunal de Contas da União	Secundário	3	Obras Públicas em 10 Passos, Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas e também, o Guia de Análise <i>Ex ante</i> . O documento tem por objetivo nortear os órgãos e entidades públicos nos processos avaliativos das políticas que conduzem, descrevendo e exemplificando diferentes metodologias que podem ser utilizadas na avaliação da política pública desde sua implementação até a gestão de resultados.
CGU – Controladoria Geral da União	Secundário	2	Manual da metodologia para avaliação da execução de programas de governo simboliza um avanço em relação a outro instrumento largamente utilizado pelos Analistas e Técnicos de Finanças e Controle da CGU, a Instrução Normativa nº 01/2001-SFC, de 06/04/2001, marco legal das ações de controle que, além de aprovar o Manual do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal (art. 2º), definiu diretrizes, princípios, conceitos e aprovou as normas técnicas relativas às ações de controle aplicáveis ao Serviço Público Federal (art. 1º).

Fonte: Elaboração própria (2024)

3.4.2 Realização das entrevistas

A etapa qualitativa da pesquisa foi conduzida por meio de entrevistas semiestruturadas, que permitiram aprofundar a compreensão do objeto de estudo. Essa abordagem possibilita ao pesquisador maior flexibilidade na condução da entrevista, permitindo modificar a ordem das perguntas, explorar pontos relevantes e levantar novas questões a partir das respostas dos participantes (Hair et al., 2005).

O roteiro de entrevista foi desenvolvido com base na revisão da literatura e no Modelo de Avaliação da Implementação de Políticas Públicas (vide Figura 05). Para viabilizar a participação dos entrevistados, o pesquisador realizou contato individual com cada um deles, por telefone e/ou aplicativo de mensagens, apresentando a pesquisa e obtendo o consentimento formal por meio do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), disponível no Apêndice A.

Após a manifestação de interesse dos participantes, as entrevistas foram agendadas em datas e horários convenientes para cada entrevistado.

A coleta de dados iniciou-se somente após a aprovação do Comitê de Ética em Pesquisa, sob CAAE: 75423423.0.0000.5324, conforme estabelecido na Norma Operacional CNS nº 001/2013, itens 3.3.f. e 3.4.1.9. A pesquisa seguiu as diretrizes do Sistema CEP-CONEP, garantindo o compromisso ético do pesquisador de iniciar o estudo apenas após a aprovação ética.

Além disso, foram assegurados os direitos dos participantes, incluindo assistência integral e gratuita em caso de eventuais danos diretos ou indiretos decorrentes da participação no estudo, conforme estabelecido na Resolução nº 466/2012 do Conselho Nacional de Saúde. No entanto, não foram identificados riscos potenciais à integridade dos entrevistados.

A metodologia desta pesquisa também respeita os princípios éticos estabelecidos na Resolução 510/2016 do Conselho Nacional de Saúde, que regulamenta as normas aplicáveis a pesquisas em Ciências Humanas e Sociais. Essa resolução orienta procedimentos metodológicos que envolvem dados obtidos diretamente com os participantes, garantindo a proteção de informações identificáveis e minimizando possíveis riscos.

A privacidade e o sigilo dos participantes foram integralmente preservados, não sendo exigida qualquer identificação pessoal. Os entrevistados não tiveram suas identidades reveladas, assegurando confidencialidade total.

A seleção dos entrevistados foi baseada em critérios de relevância para a pesquisa, considerando o grau de atuação em setores estratégicos e cargos-chave na FURG durante o período do REUNI (2007-2017). Assim, os critérios de inclusão abrangeram: Servidores que desempenharam funções de fiscalização de obras públicas contratadas no âmbito do REUNI; Servidores que ocuparam cargos de gestão, como reitor, pró-reitor de infraestrutura e diretor de obras, entre 2007 e 2017.

Por outro lado, foram excluídos da pesquisa os indivíduos menores de 18 anos, conforme a Norma Operacional CNS nº 001/2013.

Quadro 05 – Qualificação dos Participantes (*Stakeholders*)

Participante	Cargo	Sexo	Faixa Etária	Trajetória na IES
Stakeholder 1 (S1)	Fiscal de Obra	Feminino	18-64 anos	TAE, Coord. De Projeto, Pró-Reitora de Infraestrutura, Fiscal de Obra
Stakeholder 2 (S2)	Fiscal de Obra	Feminino	18-64	TAE, Coord. De Projeto, Fiscal de Obra

			anos	
Stakeholder 3 (S3)	Fiscal de Obra	Feminino	18-64 anos	TAE, Docente, Coordenadora de Projeto, Fiscal de Obra
Stakeholder 4 (S4)	Pró-Reitor de Infraestrutura	Masculino	18-64 anos	TAE, Pró-Reitor de Infraestrutura, Docente
Stakeholder 5 (S5)	Pró-Reitor de Infraestrutura	Masculino	65+ anos	Docente, Diretor de Unidade Acadêmica, Pró-Reitor de Infraestrutura
Stakeholder 6 (S6)	Pró-Reitor de Infraestrutura	Masculino	18-64 anos	Docente, Diretor de Unidade Acadêmica, Pró-Reitor de Infraestrutura
Stakeholder 7 (S7)	Reitor	Masculino	65+ anos	Docente, Diretor de Unidade Acadêmica, Reitor
Stakeholder 8 (S8)	Diretor de Obra	Feminino	18-64 anos	TAE, Diretora de Obras, Docente
Stakeholder 9 (S9)	Reitor(a)	Feminino	18-64 anos	Docente, Diretora de Unidade Acadêmica, Pró-Reitora, Reitora

Fonte: Elaboração própria (2024)

Para garantir a confidencialidade e a proteção dos dados dos participantes, cada entrevistado foi identificado por meio da abreviação "(S1)", que significa Stakeholder 1, seguindo essa nomenclatura até o Stakeholder 9 (S9).

As entrevistas com S1, S2, S4, S5 e S9 foram realizadas presencialmente na FURG, na sala de trabalho dos entrevistados, enquanto as entrevistas com S3, S6, S7 e S8 ocorreram de forma remota, por meio da plataforma Google Meet. Todas as entrevistas foram conduzidas no mês de agosto de 2024, com duração aproximada de 45 minutos.

3.5 Análise dos dados

Finalizada a coleta de dados, os registros foram organizados e analisados de forma sistemática, permitindo responder ao problema de pesquisa. A interpretação dos dados buscou identificar padrões, contradições e elementos significativos, garantindo uma compreensão ampliada das informações extraídas das entrevistas e da análise documental.

Dada a abordagem qualitativa e descritiva da pesquisa, foi adotada a técnica de Análise de Conteúdo (Bardin, 2011). Essa técnica permite examinar a comunicação de maneira sistemática, extraindo indicadores que possibilitam

inferências sobre o contexto da produção das mensagens. A categorização dos dados foi realizada a partir da identificação de núcleos de significado, que foram posteriormente agrupados em categorias analíticas, favorecendo uma interpretação estruturada dos achados (Bardin, 2011).

A análise dos dados seguiu três fases principais:

Organização: Leitura preliminar do material coletado, garantindo uma primeira compreensão dos textos analisados; Seleção dos documentos e transcrições relevantes; Formulação de hipóteses e objetivos, orientando a análise crítica; e Definição de indicadores, com base na recorrência de temas e padrões emergentes.

Desmembramento: Identificação das categorias analíticas e dos códigos de categorias; Destacamento das unidades de significado (segmentos do conteúdo considerados essenciais para a categorização); e Análise das unidades de contexto, permitindo uma interpretação coerente dos dados.

Reorganização: Síntese das informações, evidenciando os principais achados;

Retorno à base teórica, garantindo coerência interpretativa; e Identificação das inferências, revelando os significados subjacentes às respostas dos participantes.

A utilização da escala Likert foi incorporada ao processo de avaliação da qualidade da implementação do REUNI na FURG. Essa ferramenta permite medir percepções e opiniões de forma sistemática, atribuindo valores quantitativos a aspectos qualitativos, o que facilita análises objetivas sobre os padrões identificados (Singh, 2006; Boone & Boone, 2012).

A escala Likert consiste em um conjunto de afirmações estruturadas, nas quais os participantes expressam seu grau de concordância ou discordância. A pontuação atribuída às respostas possibilita a análise estatística e a identificação de tendências gerais nas percepções dos entrevistados (Joshi et al., 2015).

O uso da escala Likert se mostrou relevante para: Avaliar atitudes e percepções sobre a implementação do REUNI na FURG; Mensurar o grau de consenso ou divergência entre os participantes; Estruturar os dados qualitativos de maneira mais objetiva.

No entanto, foi considerada a limitação da escala Likert, que pode restringir nuances nas respostas dos participantes. Por essa razão, a análise qualitativa detalhada complementou os dados quantitativos, garantindo uma compreensão mais ampla do fenômeno estudado (Jamieson, 2004).

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DE RESULTADOS

Para realizar a análise e avaliação, foram propostas dimensões relacionadas com o processo de implementação da Política Pública REUNI, assim como indicadores e aspectos estratégicos que sustentam a investigação. As dimensões de análise atribuídas nesta pesquisa foram: REUNI na FURG; Planejamento de Obras, Implementação e Gestão das Obras e Avaliação e Controle das obras do REUNI na FURG.

Para cada uma destas dimensões são atribuídos indicadores específicos, de forma a direcionar a coleta e interpretação dos dados. Esses indicadores orientaram a estruturação das entrevistas semiestruturadas realizadas com os *stakeholders* envolvidos e permitiram uma organização sistemática dos resultados obtidos. A análise foi conduzida por meio do método de Análise de Conteúdo (Bardin, 2011), que possibilitou uma interpretação mais aprofundada das informações coletadas.

Posto isto, a apresentação dos resultados será realizada em dois momentos distintos. O primeiro momento aborda a implementação da política pública REUNI na FURG, destacando as motivações para a adesão ao programa e os desafios enfrentados no processo de implementação. O segundo momento apresenta os achados da análise de conteúdo, estruturada conforme o desenho de pesquisa definido no Quadro 02, considerando as questões exploradas no roteiro semiestruturado das entrevistas.

4.1 Mapeamento do REUNI na FURG (2007 - 2017)

Para viabilizar o alcance das metas e objetivos estipulados pelo programa REUNI, o governo federal disponibilizou recursos para a realização de obras de ampliação e readequação da infraestrutura física das universidades federais (Avila, 2019). A partir de 2007, a FURG contratou e executou um volume expressivo de obras, incluindo reformas, ampliações e novas construções, distribuídas em seus diferentes campi.

É importante destacar que a FURG foi a primeira universidade no Estado do Rio Grande do Sul e a 15ª no país a participar do programa REUNI. A adesão ao programa envolvia a criação de novos cursos, a duplicação do número de vagas nos cursos já existentes, investimentos na modernização das instalações acadêmicas,

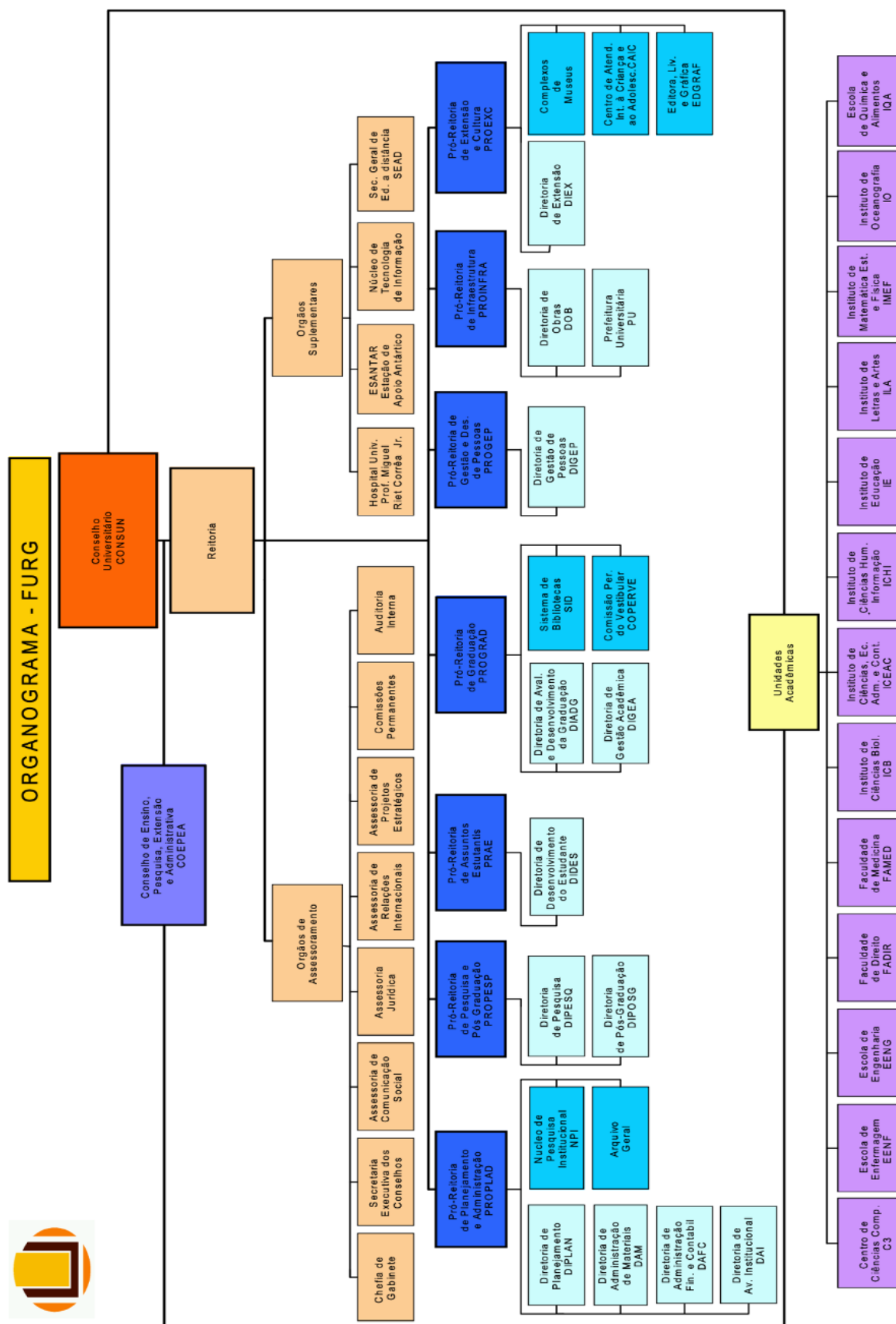
além da ampliação do quadro de docentes e servidores técnico-administrativos (MEC, 2018).

No plano de adesão ao REUNI, a FURG priorizou a expansão de três campi avançados: Santo Antônio da Patrulha, Santa Vitória do Palmar e São Lourenço do Sul (Ávila, 2019). A reestruturação organizacional da universidade levou à criação de novas pró-reitorias e à conversão dos antigos departamentos em unidades acadêmicas, promovendo uma gestão mais descentralizada.

A ampliação do quadro de servidores demandou investimentos significativos na infraestrutura física da universidade (Almeida, 2011). Um exemplo disso foi a construção de um prédio no campus Carreiro para a Superintendência de Recursos Humanos, que posteriormente se tornou a PROGEP. Esse espaço foi planejado já considerando a expansão da universidade em termos de pessoal e novos serviços administrativos.

A gestora entrevistada destacou que todas as pró-reitorias atualmente operam em prédios novos, construídos com recursos do REUNI, o que evidencia a relevância do programa para a estruturação administrativa da instituição (Ávila, 2019; Almeida, 2011). Na Figura 08, a seguir, é apresentada a reestruturação do organograma da FURG consolidada após a adesão ao REUNI, ilustrando a nova configuração administrativa da universidade.

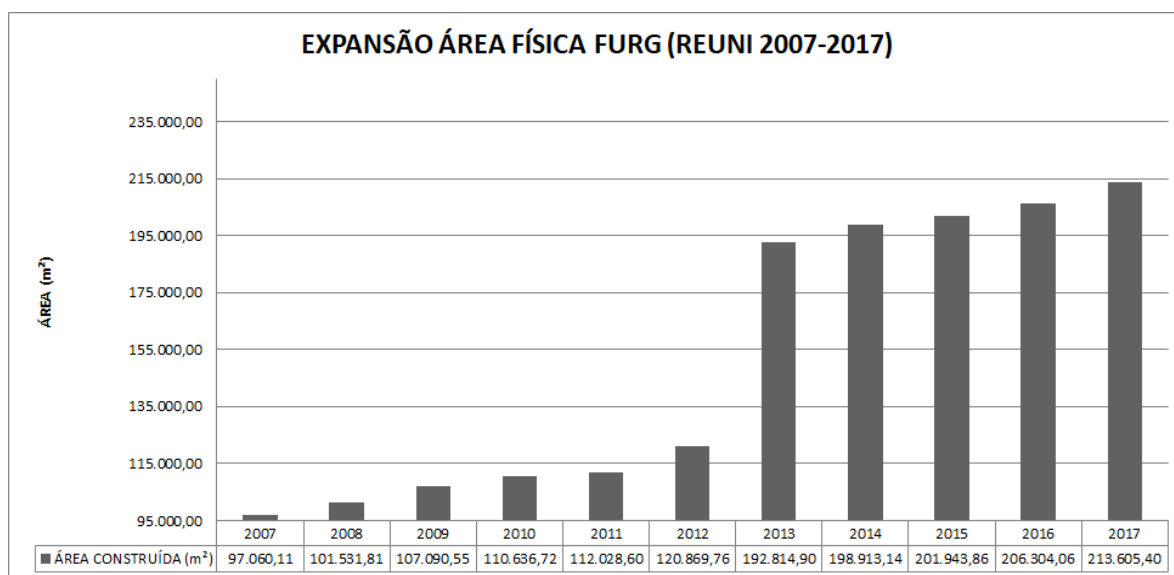
Figura 08 – Organograma FURG



Fonte: Boletim estatístico FURG (2011)

De modo a viabilizar a expansão projetada para a FURG, foi necessário executar um significativo volume de obras, incluindo reformas, ampliações e novas construções, tanto no campus sede quanto fora dele. O Gráfico 1 apresenta a evolução gradual da expansão da área física da universidade ao longo do período analisado (2007-2017).

Gráfico 01: Expansão da Área Física da FURG (REUNI 2007-2017)



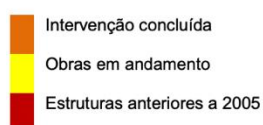
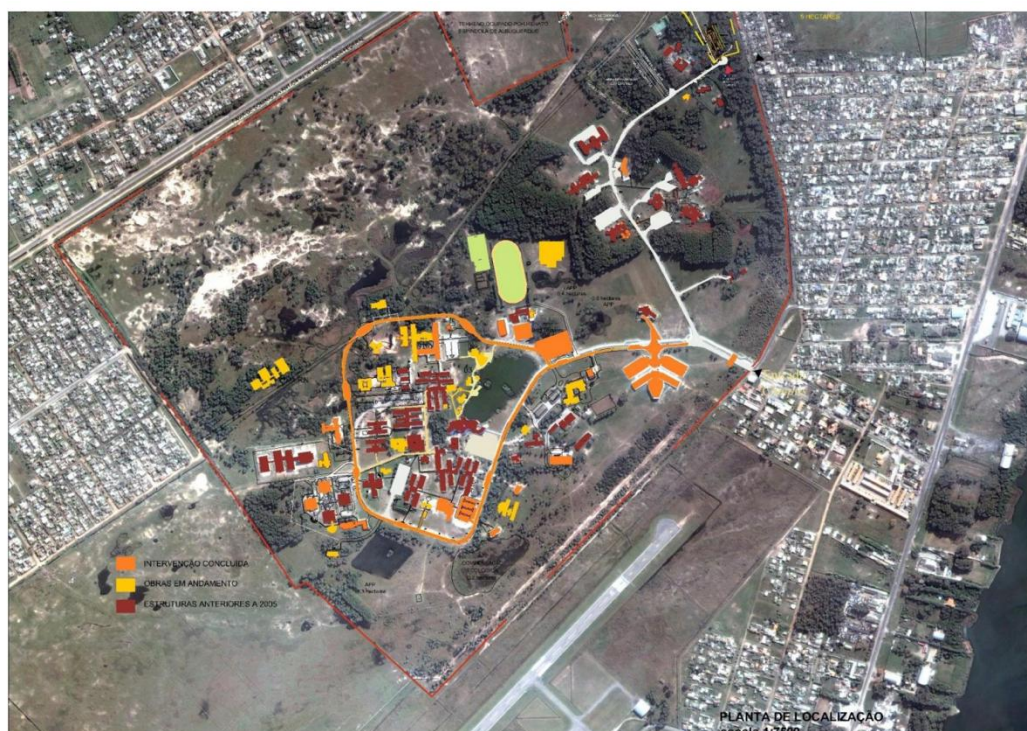
Fonte: Boletim Estatístico FURG (FURG, 2018)

No contexto da expansão vivenciada pela FURG nesse recorte temporal, segundo dados do Anuário e dos boletins estatísticos anuais da instituição, foram contratadas diversas obras de infraestrutura, resultando em um crescimento expressivo da área territorial total da universidade. Em 2007, a área construída da FURG era de 97.060,11 m², e em 2017 atingiu 116.545,29 m², representando um crescimento de aproximadamente 20% na capacidade instalada da instituição.

Dessa forma, percebe-se que a adesão ao REUNI impulsionou um processo de expansão sem precedentes, ampliando substancialmente a infraestrutura acadêmica e administrativa da universidade, tanto no campus sede quanto nos campi fora de sede e nas unidades isoladas.

A Figura 09 ilustra o impacto da adesão da FURG ao programa REUNI, evidenciando a distribuição das áreas construídas no período. As áreas em vermelho representam a infraestrutura existente antes de 2005, enquanto os pontos em laranja indicam as edificações concluídas após a adesão ao programa e as áreas em amarelo mostram as obras que estavam em andamento até 2011.

Figura 09 - Mapa da Expansão da FURG com a adesão ao REUNI (2007-2017)



Fonte: Almeida (2011)

A Figura 09 apresenta a evolução da expansão física da universidade no campus sede (Carreiros), porém, não contempla os avanços nos campi fora de sede e nas unidades isoladas, que também passaram por processos de crescimento significativo.

No quadro 06, a seguir, é possível visualizar as obras licitadas entre 2007 e 2017, incluindo os locais de implementação, as datas de início e finalização das construções, além dos valores contratados.

Quadro 06 - Obras licitadas no período de 2007 a 2017 na FURG

	Nome da Obra	Campus/Reitoria	Data de Início	Data de Término	Situação da Obra	Valor da Obra
1	Prédio de Educação Física	Campus Carreiros	08/02/2008	06/08/2008	Concluído	R\$ 397.272,89
2	Casa da Universidade - Etapa Final	Campus Carreiros	25/06/2008	22/12/2008	Concluído	R\$ 349.617,30
3	Prédio do Alojamento da EMA	Campus Carreiros	07/07/2008	03/01/2009	Concluído	R\$ 133.299,94
4	Passeios Públicos	Campus Carreiros	04/08/2008	31/01/2009	Concluído	R\$ 522.053,70
5	Laboratório de Integridade Estrutural de Cabos	Campus Carreiros	15/08/2008	12/04/2009	Concluído	R\$ 327.518,85
6	Reserva Técnica do MOFURG	Unidade Cidade	15/09/2008	27/06/2010	Concluído	R\$ 483.977,72
7	Ginásio Poliesportivo do CTI - 1ª Etapa	Unidade Cidade	15/09/2008	13/05/2009	Concluído	R\$ 929.604,83
8	Prédio da Pró-Reitoria de Administração - Fase 1	Campus Carreiros	29/09/2008	27/04/2009	Concluído	R\$ 639.648,60
9	Centro de Tradições Gaúchas	Campus Carreiros	20/10/2008	18/05/2009	Concluído	R\$ 356.157,20
10	Laboratório de Estudos dos Oceanos e Clima	Campus Carreiros	15/12/2008	28/07/2010	Concluído	R\$ 503.593,98
11	Reforma do Pavilhão 09 - CTI	Unidade Cidade	05/01/2009	26/11/2010	Concluído	R\$ 213.413,13
12	Revitalização dos Pórticos do MOFURG	Unidade Cidade	12/01/2009	11/07/2009	Concluído	R\$ 335.730,00
13	Centro de Microscopia Eletrônica	Campus Carreiros	15/01/2009	13/08/2009	Concluído	R\$ 246.481,77
14	Ampliação do Restaurante Universitário	Campus Carreiros	15/01/2009	15/04/2009	Concluído	R\$ 85.134,16
15	Estacionamento do Entorno do CAIC	Campus Carreiros	15/01/2009	14/06/2009	Concluído	R\$ 207.433,10
16	Centro Ecumênico e Centro Cultural	Campus Carreiros	15/01/2009	15/05/2009	Concluído	R\$ 98.908,80
17	Ginásio Poliesportivo	Campus Carreiros	20/01/2009	03/08/2010	Concluído	R\$ 3.078.768,12
18	Ampliação da PROPLAD	Campus Carreiros	01/07/2009	11/07/2010	Concluído	R\$ 404.526,52
19	Ampliação dos Blocos B, C e E de Salas de Permanência	Campus Carreiros	21/09/2009	16/10/2010	Concluído	R\$ 400.411,29
20	Pavilhão 10 - Salas de Aula	Campus Carreiros	28/10/2009	25/07/2010	Concluído	R\$ 2.130.713,55
21	Readequação para Acessibilidade do MOFURG	Unidade Cidade	09/11/2009	24/03/2011	Concluído	R\$ 280.000,00
22	Centro Regional de Agricultura Familiar - CRAF/NUDESE	Unidade Cidade	16/11/2009	16/02/2010	Concluído	R\$ 76.618,84

23	Prédio das Artes Visuais	Campus Carreiros	19/11/2009	15/09/2010	Concluído	R\$ 824.060,68
24	Reforma do Anfiteatro	Unidade Cidade	30/11/2009	27/08/2010	Concluído	R\$ 746.312,71
25	Pavilhão de Salas de Aula - 01	Campus Carreiros	15/12/2009	11/10/2010	Concluído	R\$ 1.396.136,41
26	Prédio do Instituto de Ciências Biológicas - ICB	Campus Carreiros	04/01/2010	31/10/2010	Concluído	R\$ 1.785.440,27
27	Escola de Engenharia	Campus Carreiros	04/01/2010	30/03/2011	Concluído	R\$ 3.236.906,12
28	Projeto de Segurança Patrimonial no Campus Carreiros da FURG	Campus Carreiros	04/01/2010	10/12/2010	Concluído	R\$ 1.735.000,00
29	Ampliação da Biblioteca	Campus Carreiros	04/01/2010	01/10/2010	Concluído	R\$ 1.266.463,20
30	Prédio da Escola de Química e Alimentos - EQA	Campus Carreiros	04/01/2010	30/12/2010	Concluído	R\$ 3.984.809,42
31	Pátio de Entrada do Campus Carreiros	Campus Carreiros	25/01/2010	08/08/2010	Concluído	R\$ 368.899,00
32	Ampliação da Estação Marinha de Aquicultura	Campus Carreiros	25/01/2010	20/01/2011	Concluído	R\$ 1.099.778,44
33	Prédio da PROINFRA	Campus Carreiros	01/02/2010	22/09/2010	Concluído	R\$ 776.324,84
34	Prédio do Curso de Psicologia - 1ª Etapa	Campus Carreiros	19/02/2010	18/08/2010	Concluído	R\$ 313.241,29
35	Prédio do Instituto de Ciências Humanas e da Informação	Campus Carreiros	22/02/2010	19/12/2010	Concluído	R\$ 1.247.627,21
36	2ª Etapa Ginásio de Esportes	Unidade Cidade	23/02/2010	21/09/2010	Concluído	R\$ 1.315.156,54
37	Prédio das Pró-Reitorias	Campus Carreiros	01/03/2010	24/02/2011	Concluído	R\$ 2.248.886,52
38	Prédio da Educação Física - 2ª Etapa	Campus Carreiros	01/04/2010	27/12/2010	Concluído	R\$ 600.876,86
39	Ampliação do Prédio da Ictiologia	Campus Carreiros	19/04/2010	16/09/2010	Concluído	R\$ 79.603,67
40	Adequação de Acessibilidade no Pavilhão 2	Campus Carreiros	22/04/2010	21/07/2010	Concluído	R\$ 93.881,97
41	Instalação das Subestações 17	Campus Carreiros	26/04/2010	16/05/2010	Concluído	R\$ 41.716,85
42	Instalação das Subestações 15 e 16	Campus Carreiros	26/04/2010	16/05/2010	Concluído	R\$ 69.965,45
43	Ampliação do Prédio do Zooplâncton	Campus Carreiros	03/05/2010	31/08/2010	Concluído	R\$ 58.610,03
44	Prédio do Centro de Ciências da Computação - 1ª Etapa	Campus Carreiros	10/05/2010	06/12/2010	Concluído	R\$ 957.404,77
45	Ampliação do Laboratório de Crustáceos Decápodes	Campus Carreiros	17/05/2010	13/11/2010	Concluído	R\$ 213.699,10
46	Adequação das Salas de Cirurgia do Biotério	Campus Carreiros	17/05/2010	14/09/2010	Concluído	R\$ 21.814,98

47	Reforma dos Banheiros do R.U.	Campus Carreiros	25/05/2010	23/08/2010	Concluído	R\$ 32.858,26
48	Reforma dos Prédios A e B do Curso de Turismo Bi-Nacional	Campus Santa Vitória do Palmar	07/06/2010	04/12/2010	Concluído	R\$ 293.057,07
49	Instalação da Subestação 18	Campus Carreiros	05/07/2010	24/08/2010	Concluído	R\$ 89.633,14
50	Reforma do Instituto de Matemática, Estatística e Física	Campus Carreiros	19/07/2010	18/12/2010	Concluído	R\$ 75.730,00
51	Reforma do Laboratório de Micobactérias	Unidade da Sede	21/07/2010	04/10/2010	Concluído	R\$ 17.587,11
52	Reforma no Laboratório de Aquicultura Continental	Campus Carreiros	28/07/2010	25/11/2010	Concluído	R\$ 44.886,22
53	Planta Piloto de Pescados	Campus Carreiros	13/09/2010	12/03/2011	Concluído	R\$ 315.998,15
54	Ampliações na Infraestrutura Viária do Campus Carreiros	Campus Carreiros	24/10/2010	17/01/2012	Concluído	R\$ 2.632.583,71
55	Instalação da Subestação 22	Campus Carreiros	02/12/2010	31/01/2011	Concluído	R\$ 37.787,28
56	Prédio da Edigraf	Campus Carreiros	07/12/2010	03/09/2011	Concluído	R\$ 543.191,39
57	Reforma das Instalações da Subestação 19	Campus Carreiros	13/12/2010	11/02/2011	Concluído	R\$ 49.392,40
58	Diversas Obras no Campus Saúde	Unidade da Sede	27/12/2010	24/08/2011	Concluído	R\$ 217.824,15
59	Casa da Universidade	Campus Carreiros	05/01/2011	05/01/2012	Concluído	R\$ 1.181.159,38
60	Reforma e Readequação na Infraestrutura Viária	Campus Carreiros	10/01/2011	10/05/2011	Concluído	R\$ 231.039,20
61	Instalações Elétricas da Estação Marinha de Aquicultura	Campus Carreiros	24/01/2011	24/04/2011	Concluído	R\$ 244.028,78
62	Restaurante Universitário e Espaço de Convívio	Campus Carreiros	14/02/2011	09/04/2012	Concluído	R\$ 3.792.468,07
63	Centro Tecnológico	Campus Santo Antônio da Patrulha	21/03/2011	15/03/2012	Concluído	R\$ 1.350.767,85
64	Prédio da PROGEP-UAS	Campus Carreiros	21/03/2011	15/03/2012	Concluído	R\$ 2.259.021,10
65	Ampliação do Instituto de Matemática, Estatística e Física	Campus Carreiros	04/04/2011	31/10/2011	Concluído	R\$ 458.004,04
66	Prédio do Depósito de Materiais Inflamáveis	Campus Carreiros	11/04/2011	09/08/2011	Concluído	R\$ 80.720,69
67	Reforma da Tela de Fechamento - SVP	Campus Santo Antônio da Patrulha	11/04/2011	10/06/2011	Concluído	R\$ 116.493,64
68	Núcleo de Videoconferência	Campus Carreiros	11/04/2011	07/12/2011	Concluído	R\$ 557.498,90

69	Execução de Coberturas de Policarbonato	Campus Carreiros	25/04/2011	24/06/2011	Concluído	R\$ 91.164,74
70	Reforma do Prédio da Marcenaria	Campus Carreiros	02/05/2011	30/08/2011	Concluído	R\$ 130.998,34
71	Sistema de Armazenagem no Prédio do Almoxarifado	Campus Carreiros	02/05/2011	31/07/2011	Concluído	R\$ 459.556,00
72	Prédio da Expressão Gráfica	Campus Carreiros	09/05/2011	03/05/2012	Concluído	R\$ 1.566.952,23
73	Reforma do Prédio do CEAMECIM	Campus Carreiros	16/05/2011	13/09/2011	Concluído	R\$ 161.986,46
74	Reforma do Prédio da FURG em São Lourenço do Sul	Campus São Lourenço do Sul	23/05/2011	18/01/2012	Concluído	R\$ 384.959,99
75	Instalação da Subestação 19	Campus Carreiros	13/06/2011	03/07/2011	Concluído	R\$ 69.654,62
76	Manutenção e Ampliação Predial - SAP	Campus Santo Antônio da Patrulha	28/06/2011		Concluído	R\$ 369.737,20
77	Construção da Secretaria da SEAD	Campus Carreiros	29/07/2011	26/12/2011	Concluído	R\$ 59.000,00
78	Execução da Obra do Prédio do LATUR	Campus Carreiros	22/08/2011	20/12/2011	Concluído	R\$ 319.658,89
79	Construção da 2ª Etapa do Prédio das Artes Visuais - ILA	Campus Carreiros	10/01/2012	04/01/2013	Concluído	R\$ 1.169.732,56
80	Construção do Prédio da Central Analítica - EQA	Campus Carreiros	10/01/2012	04/01/2013	Concluído	R\$ 914.649,69
81	Reforma e Ampliação da Secretaria da Escola de Engenharia	Campus Carreiros	16/01/2012	14/07/2012	Concluído	R\$ 409.176,02
82	Reforma do Auditório Professor João Rocha	Campus Carreiros	23/01/2012	19/09/2012	Concluído	R\$ 393.397,13
83	Reforma Blocos 1 e 3 - CAIC II - ILA	Campus Carreiros	30/01/2012	25/11/2012	Concluído	R\$ 549.058,76
84	Bloco A das Salas de Aula do Campus SVP	Campus Santa Vitória do Palmar	30/01/2012	28/07/2012	Concluído	R\$ 1.105.608,77
85	Reestruturação e Ampliação da Infraestrutura Viária	Campus Carreiros	01/02/2012	31/01/2013	Concluído	R\$ 2.631.477,99
86	Prédio do Arquivo Geral	Campus Carreiros	06/02/2012	31/01/2013	Concluído	R\$ 1.365.086,75
87	Reforma da Garagem de Veículos	Campus Carreiros	06/02/2012	04/08/2012	Concluído	R\$ 479.698,97
88	Ampliação do Centro de Ciências da Computação	Campus Carreiros	13/02/2012	12/02/2013	Concluído	R\$ 2.349.731,27
89	Reforma do Prédio do Curso de Psicologia	Campus Carreiros	09/04/2012	06/10/2012	Concluído	R\$ 562.259,08
90	Reforma em Diversos Locais da FURG - II	Campus Carreiros	16/04/2012	14/08/2012	Concluído	R\$ 95.600,26
91	Reforma do Prédio do Instituto de Matemática,	Campus Carreiros	23/04/2012	19/11/2012	Concluído	R\$ 615.869,71

	Estatística e Física					
92	Execução da Construção do Depósito do Almojarifado	Campus Carreiros	17/09/2012	07/03/2013	Concluído	R\$ 105.050,84
93	Execução da Reforma do Complexo do Museu Oceanográfico	Campus Carreiros	18/09/2012	17/03/2013	Concluído	R\$ 520.204,59
94	Execução da Obra de Construção do Abrigo dos Motoristas	Campus Carreiros	08/10/2012	06/01/2013	Concluído	R\$ 119.991,67
95	Bloco A das Salas de Aula do Campus SVP - Etapa II	Campus Santa Vitória do Palmar	29/10/2012	26/07/2013	Concluído	R\$ 632.013,70
96	Adequação Rede Gases Especiais EQA	Campus Carreiros	01/11/2012	01/03/2013	Concluído	R\$ 540.000,00
97	Ampliação do Prédio da Limnologia do ICB	Campus Carreiros	21/01/2013	20/07/2013	Concluído	R\$ 158.165,83
98	Infra-Viária IV - Etapa 3	Campus Carreiros	21/01/2013		Concluído	R\$ 386.911,09
99	Execução de Reforma em Diversos Locais da FURG	Campus Carreiros	21/01/2013	21/05/2013	Concluído	R\$ 109.725,66
100	Infra-Viária IV - Etapa 4	Campus Carreiros	21/01/2013	21/05/2013	Concluído	R\$ 956.473,53
101	Ampliação das Salas de Permanência do ICB	Campus Carreiros	21/01/2013	21/05/2013	Concluído	R\$ 166.396,94
102	Casa Pré-Fabricada para Alojamento de Zelador	Campus Carreiros	28/01/2013	08/04/2013	Concluído	R\$ 40.607,70
103	Construção do Prédio da Metrologia da Escola de Engenharia	Campus Carreiros	28/01/2013	27/07/2013	Concluído	R\$ 570.888,07
104	Construção da Secretaria da EQA	Campus Carreiros	31/01/2013		Concluído	R\$ 746.452,59
105	Ampliação e Reforma do Biotério Central e do Canil	Campus Carreiros	04/02/2013	18/08/2013	Paralisada	R\$ 951.378,88
106	Ampliação e Reforma do Laboratório de Estudos dos Oceanos e Clima	Campus Carreiros	04/02/2013		Concluído	R\$ 643.609,25
107	Urbanização do Campus Avançado de Santo Antônio da Patrulha	Campus Santo Antônio da Patrulha	04/02/2013	15/11/2013	Concluído	R\$ 534.300,49
108	Casa do Estudante II	Campus Carreiros	04/02/2013	30/01/2014	Concluído	R\$ 1.418.605,23
109	Ampliação do Biotério do ICB	Campus Carreiros	04/02/2013	04/07/2013	Concluído	R\$ 427.511,13
110	Estacionamentos dos Prédios do C3, EQA e EE	Campus Carreiros	04/03/2013		Concluído	R\$ 348.335,71
111	Construção do Prédio do Instituto de Letras	Campus Carreiros	04/03/2013	31/03/2017	Concluído	R\$ 3.618.027,18

	e Artes					
112	Ampliação do Prédio do ICHI	Campus Carreiros	06/03/2013	27/11/2014	Concluído	R\$ 2.470.341,26
113	Infra-Viária IV - Etapa 1	Campus Carreiros	08/04/2013	04/07/2013	Concluído	R\$ 1.084.605,81
114	Ampliação e Adequação de Laboratórios no IMEF	Campus Carreiros	17/04/2013	14/07/2013	Concluído	R\$ 508.536,40
115	Instalação de Telas Anti-Insetos nas Esquadrias do HU	Campus Carreiros	02/09/2013	20/05/2015	Concluído	R\$ 255.002,96
116	Reforma da Livraria e do SAJ da FADIR	Campus Carreiros	10/10/2013	06/08/2014	Concluído	R\$ 605.283,50
117	Execução da Obra de Reforma do Prédio Original do NID	Campus Carreiros	14/10/2013	12/04/2014	Concluído	R\$ 638.537,50
118	Instalações de Rede e Telefonia no Prédio do Arquivo Geral	Campus Carreiros	07/11/2013	22/11/2013	Concluído	R\$ 22.547,06
119	Reforma do Restaurante Universitário	Campus Carreiros	10/02/2014	10/07/2014	Concluído	R\$ 566.892,32
120	Muro de Concreto Pré-Moldado	Campus Carreiros	10/02/2014	10/07/2014	Concluído	R\$ 2.698.266,50
121	Complementação da Obra do Prédio das Pró-Reitorias	Campus Carreiros	24/02/2014	25/05/2014	Concluído	R\$ 881.110,31
122	Execução da Obra de Ampliação e Reforma da Cozinha do CAIC	Campus Carreiros	25/02/2014	25/07/2014	Concluído	R\$ 272.965,18
123	Construção da Subestação Geral do Campus Carreiros da FURG	Campus Carreiros	10/03/2014	09/05/2014	Concluído	R\$ 68.942,07
124	Telas Anti-Insetos nas Esquadrias do HU (Área Acadêmica)	Unidade da Sede	14/03/2014	10/09/2014	Concluído	R\$ 57.849,06
125	Vias de Acesso e Paisagismo Praça CAIC Revitalização	Campus Carreiros	07/04/2014	01/02/2015	Concluído	R\$ 1.477.582,16
126	Execução da Obra de Construção das Guaritas de Vigilância	Campus Carreiros	17/04/2014	15/08/2014	Concluído	R\$ 502.931,27
127	Construção dos Novos Reservatórios em Concreto Armado da EMA	Campus Carreiros	23/04/2014	22/07/2014	Concluído	R\$ 251.975,95
128	Reforma do Acesso ao Campus Carreiros da FURG	Campus Carreiros	30/07/2014	28/10/2014	Concluído	R\$ 1.074.336,75
129	Reforma e Ampliação do Laboratório de Geotecnia e Concreto	Campus Carreiros	12/01/2015	12/04/2015	Concluído	R\$ 106.108,40
130	Execução de Pequenas Reformas em Locais da FURG - IV	Campus Carreiros	20/01/2015	19/07/2015	Concluído	R\$ 206.591,04
131	Prédio Pró-Reitoria de Planejamento e	Campus Carreiros	30/03/2015	20/09/2016	Concluído	R\$ 2.674.220,00

	Administração - PROPLAD					
132	Galpão do CCMAR, Execução do PPCI e Reforma da Cozinha	Campus Carreiros	18/05/2015	15/09/2015	Concluído	R\$ 422.263,30
133	Ampliação do Prédio da PROINFRA	Campus Carreiros	08/06/2015	08/09/2013	Concluído	R\$ 677.882,86
134	Execução da Obra de Construção do Prédio Padrão 01 - 2 Unidades	Campus Carreiros	15/06/2015	21/12/2016	Concluído	R\$ 2.998.301,73
135	Construção do Prédio do Multiuso	Campus Carreiros	02/07/2015	27/05/2016	Concluído	R\$ 2.561.290,98
136	Prédio Administrativo - SAP	Campus Santo Antônio da Patrulha	06/07/2015	15/06/2016	Concluído	R\$ 1.164.603,19
137	Prédio Sede do Parque Tecnológico do Mar - OCEANTEC	Campus Carreiros	15/07/2015	09/07/2016	Concluído	R\$ 6.135.313,00
138	Casa do Estudante - Santa Vitória do Palmar	Campus Santa Vitória do Palmar	01/08/2015	26/07/2016	Concluído	R\$ 1.689.492,02
139	Recuperação de Vias, Execução de Calçada e Ciclovia	Campus Carreiros	04/01/2016	30/09/2016	Concluído	R\$ 1.419.238,90
140	Pontos de Convivência	Campus Carreiros	11/01/2016	10/02/2016	Concluído	R\$ 60.050,76
141	Núcleo de Processamento, Modelagem e Gerenciamento - IO	Campus Carreiros	18/01/2016	16/07/2016	Concluído	R\$ 692.025,44
142	Adequações Cíveis e de PPCI no Prédio do ICB	Campus Carreiros	18/01/2016	14/09/2016	Concluído	R\$ 369.812,69
143	Construção do Prédio do Laboratório de Topografia	Campus Carreiros	18/01/2016	13/12/2016	Concluído	R\$ 880.665,19
144	Adequação do Laboratório Termofluidos	Campus Carreiros	18/01/2016	17/05/2016	Concluído	R\$ 255.625,22
145	Ampliação e Adequação do CIDECSUL	Campus Carreiros	07/03/2016	16/01/2017	Concluído	R\$ 1.113.061,48
146	Construção da Secretaria de Comunicação - SECOM	Campus Carreiros	04/04/2016	15/11/2016	Concluído	R\$ 988.274,90
147	Prédio da Faculdade de Medicina e Escola de Enfermagem 01	Unidade da Sede	11/04/2016	27/11/2018	Concluído	R\$ 16.850.741,75
148	Ponto de Convívio - Santo Antônio da Patrulha	Campus Santo Antônio da Patrulha	02/05/2016	29/09/2016	Concluído	R\$ 420.828,13
149	Prédio do Núcleo de Tecnologia da Informação	Campus Carreiros	02/05/2016	28/12/2016	Concluído	R\$ 1.509.155,92
150	Ponto de Convívio - SVP	Campus Santa Vitória do Palmar	01/06/2016	29/09/2016	Concluído	R\$ 462.603,78

151	Pátio de Entrada e Guarita Roberto Socoowski	Campus Carreiros	07/06/2016	05/09/2016	Concluído	R\$ 570.254,09
152	Quadra Poliesportiva e Campo de Futebol do CAIC	Campus Carreiros	20/06/2016	17/11/2016	Rescindido	R\$ 1.215.000,00
153	Prédio do CENTECO	Campus Carreiros	18/07/2016		Concluído	R\$ 3.532.584,35
154	Laboratório de Hotelaria Santa Vitória do Palmar	Campus Santa Vitória do Palmar	19/12/2016	18/04/2017	Concluído	R\$ 248.172,12
155	Prédio do Centro de Biodiversidade Subtropical	Campus Carreiros	06/03/2017	30/05/2018	Concluído	R\$ 2.366.170,64
156	Construção do Prédio de Salas de Aula N5	Campus Carreiros	21/03/2017	10/01/2019	Concluído	R\$ 7.154.661,71
157	Remanescente de Obra e Reforma do LEOC	Campus Carreiros	08/05/2017	13/01/2018	Concluído	R\$ 748.574,39
158	Ampliação Prédio Salas Aula Santa Vitória do Palmar - Etapa 3	Campus Santa Vitória do Palmar	17/05/2017	11/02/2019	Concluído	R\$ 2.942.793,59
159	Unidade de Armazenamento Temporário de Resíduos - UATR	Campus Carreiros	29/05/2017	18/11/2017	Concluído	R\$ 521.178,76
160	Infraviária IV - Estacionamento PROPLAD	Campus Carreiros	01/08/2017	30/09/2017	Concluído	R\$ 6.398.720,80
161	Estacionamento do Ginásio Poliesportivo	Campus Carreiros	04/09/2017	02/01/2018	Concluído	R\$ 752.107,00
162	Ampliação da Infraestrutura Viária - III	Campus Carreiros	04/09/2017		Concluído	R\$ 3.961.233,72
163	Reforma no Prédio da Hidroquímica	Campus Carreiros	20/11/2017	19/01/2018	Concluído	R\$ 375.004,47
164	Reforma Etapa 2 do Prédio do ICHI	Campus Carreiros	22/11/2017	19/08/2018	Concluído	R\$ 413.249,30
TOTAL						R\$ 168.850.458,34

Fonte: SIMEC (2024)

Entre as 164 obras cadastradas no Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle (SIMEC) no período analisado, apenas duas constam como paralisadas. Assim, 98,78% das obras licitadas foram concluídas, demonstrando um alto índice de execução dos projetos planejados.

O processo de expansão da FURG desde 2007 pode ser caracterizado como um marco histórico para a universidade, trazendo desafios para diferentes setores institucionais envolvidos no planejamento, execução e contratação de serviços relacionados à infraestrutura.

Com a adesão da FURG ao REUNI, os reflexos foram logo percebidos com o início de obras que marcaram um período de expansão e que aumentaram significativamente o número de cursos e matrículas na universidade (Avila, 2019). No entanto, apesar dos avanços, a implementação do REUNI também trouxe desafios técnicos e operacionais, principalmente devido ao volume expressivo de recursos alocados para a expansão das instituições federais de ensino superior (Junior; Vilardi; Sanabio, 2019).

Destaca-se, nesse contexto, o cenário das contratações de obras públicas que subsidiaram essa expansão, no qual foram observados atrasos na conclusão de diversos empreendimentos, paralisações de obras e, em alguns casos, inviabilidade do início dos trabalhos devido a entraves burocráticos e técnicos (Júnior; Vilardi; Sanabio, 2019).

Portanto, o REUNI foi selecionado como objeto de análise desta pesquisa por sua relevância para a expansão e consolidação da Universidade Federal do Rio Grande. Essa política pública do governo federal proporcionou não apenas a ampliação da infraestrutura física da universidade, mas também o aumento do número de cursos, vagas para estudantes e contratações de docentes e servidores técnico-administrativos, fortalecendo o ensino superior público no Brasil (Martin, 2019).

4.2 Motivações e Desafios para a adesão do REUNI na FURG

O REUNI (Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais), foi o instrumento de operacionalização das estratégias de modernização do Estado e da materialização de uma política pública educacional de nível superior, instituída pelo Governo Federal por meio do Decreto n.º 6.096, de 24/04/2007.

Essa política foi desenvolvida como parte das ações previstas no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE/2007), alinhando-se aos objetivos estabelecidos no Plano Nacional de Educação 2001-2011 (PNE/2001), aprovado pela Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001 (Bittencourt; Ferreira; Brito, 2017; Sales, 2019).

O REUNI teve como meta central a ampliação do acesso e da permanência dos estudantes na educação superior, prevendo um crescimento significativo no número de vagas, tanto pela criação de novos cursos quanto pela implementação de novos campi em cidades do interior do país (Bittencourt; Ferreira; Brito, 2017).

Durante as entrevistas realizadas no âmbito desta pesquisa, ao serem questionados sobre as motivações institucionais para a adesão da FURG ao REUNI, os *stakeholders* apontaram quatro categorias principais:

- Democratização do acesso ao Ensino Superior;
- Ampliação do quadro de servidores;
- Melhorias estruturais e expansão física; e
- Descentralização da universidade e estrutura multicampi.

Democratização do acesso ao Ensino Superior

Essa categoria se destacou como um dos principais fatores motivadores para a adesão da FURG ao REUNI, visto que o programa tinha como premissa a ampliação da infraestrutura das instituições federais para garantir um maior acesso da população ao ensino superior. Dessa forma, a expansão da estrutura física permitiria um aumento no número de vagas para estudantes, conforme evidenciado nos depoimentos dos *stakeholders*:

"A gente viu a possibilidade de investir nas universidades, **proporcionar o maior número de vagas** de nível superior para a sociedade brasileira. Eu acho que o principal motivo foi esse. E percebo muito isso em função dos dados, de que o Brasil ainda tinha uma população universitária muito pequena frente a nossa população geral e frente aos países desenvolvidos. Então eu via como uma política de valorização da educação e das universidades por meio do REUNI." (S6)

"A motivação, na verdade, foi o senso de oportunidade [...] E aí o REUNI apareceu quase que como uma troca, um combinado do governo [...] Olha, vocês oferecem mais cursos, vocês oferecem **mais vagas, mais a oportunidade de acesso para a sociedade.**" (S7)

"Eu acredito que seja a busca da qualificação da universidade e de estender **o acesso à universidade a muito mais pessoas**, abrindo **mais vagas para alunos**, [...] [...] Eu acho que o foco era tentar disseminar mais o **acesso da universidade à população.**" (S1)

"Quando eu cheguei, o REUNI tava posto já, as licitações estavam andando, as obras estavam andando, mas na verdade a sensação que eu tive sempre foi a de conseguir ter um maior número de vagas para **atender o maior número de alunos possível**, né? [...] Essa foi sempre a percepção da

maioria em relação ao REUNI. Essa possibilidade de ampliação da capacidade de atendimento da própria universidade como um todo." (S3)

O impacto do REUNI na ampliação da oferta de cursos foi expressivo, levando à reformulação de cursos já existentes e à criação de mais de 628 novos cursos de graduação e pós-graduação no país, resultando em um aumento de 37,3% na oferta de cursos em 2008 (Relatório de Gestão 2012, MEC/SESu).

Esse crescimento também gerou um aumento significativo na demanda por docentes qualificados e técnicos administrativos, conforme evidenciado na categoria a seguir.

Ampliação do quadro de servidores

A necessidade de expansão da estrutura acadêmica demandou a contratação de mais servidores, tanto para atuar nos novos cursos quanto para dar suporte às atividades administrativas.

"Começaram a se **formar também os institutos** que antes não tinha, eram departamentos. Quando começaram a se formar os institutos, por exemplo, a Escola de Engenharia, começou a surgir uma demanda de pessoal [...] quem vai ficar na Escola de engenharia? Quem vai para o C3? Quem vai para cada unidade acadêmica ou administrativa? Esses cursos já tinham alguns espaços praticamente consolidados, com profissionais trabalhando, técnicos, professores que já ficavam em certos setores ou laboratórios, mas com a expansão precisaríamos de mais servidores." (S4)

"[...] coisas que a universidade que por mais que tenha quase que dobrado o número de servidores, né, não tinha perna pra fazer, né?" (S6)

"E a gente queria acabar com aquela figura de professores substitutos, e aumentar o nosso quadro. [...] porque nós criamos 250 vagas de técnicos, 172 vagas de professores [...]"(S7)

A ampliação do quadro de servidores foi fundamental para consolidar a estrutura acadêmica e administrativa da universidade, permitindo maior estabilidade nas atividades institucionais.

Melhorias Estruturais e Expansão Física

Esta categoria revela as demandas institucionais no âmbito da estruturação do ambiente universitário, aproximando-se das visões de Lugão *et al.*, (2012) e Melo

Santana (2010). Para esses autores as universidades carecem de investimentos para a construção de novas instalações bem como para a aquisição de equipamento e manutenção da infraestrutura já existente. Como pode ser observado nas falas dos *stakeholders* a seguir.

"[...] porque a universidade vinha de um momento bastante difícil nos anos 90, que quase não tinha recursos nem para pagar as contas básicas. E aí, quando vem uma proposição do governo federal de que vai ter recursos para **construção de prédios, ampliação de estrutura**, quase que não tem outro caminho a não ser aderir ao REUNI e seguir, **fazer os projetos e conseguir os recursos**. Então, quando vem essa possibilidade, normalmente se corre atrás para tentar aderir." (S4)

"[...] eu te diria que a adesão ao REUNI foi uma ação política e institucional, não só da FURG, mas do conjunto das universidades federais do país para superar anos de depreciação e escassez de recursos. Era um clamor." (S7)

A adesão ao programa permitiu a construção de novos blocos de salas de aula, laboratórios, bibliotecas, restaurantes universitários e moradias estudantis, superando gargalos estruturais que limitavam o crescimento das universidades federais (Bittencourt; Ferreira; Brito, 2017; Sales, 2019).

"Nós ficamos muito tempo sem nenhum tipo de investimento, nem para a criação de curso, nem para melhorias de infraestrutura, nem para contratação de professores, nem técnicos. Vimos uma **possibilidade de crescimento tanto para oferta de cursos quanto para melhoria de infraestrutura, contratação de novos técnicos e professores**. Então, a motivação para que a FURG aderisse ao REUNI foi realmente essa **necessidade que a universidade tinha de ampliar seus quadros e ampliar a oferta de vagas e melhorar suas estruturas [...]**" (S8)

Além disso, a democratização de acesso ao ensino superior serviu como base argumentativa para que uma nova abordagem nas políticas públicas de educação se destacasse: a interiorização, que consiste em expandir a oferta de ensino superior para além das regiões metropolitanas e grandes centros do Brasil. Inicialmente, essa expansão ocorreu através do aumento de vagas em instituições localizadas nas fronteiras (como foi o caso das universidades federais no interior gaúcho - UFSM, UFPEL e FURG); no entanto, se consolidou como uma política de Estado com as ações do REUNI para fortalecer a infraestrutura, incluindo a criação de novos campi e IFES fora dos grandes centros (Pereira, 2019).

Esse novo modelo surge como uma alternativa para algumas IFES, que se destacam pela estrutura diferenciada (e suas formas de gestão) para expandir o sistema, o que podemos suportar a categoria que segue.

Estrutura Multicampi

A partir do REUNI, a FURG expandiu seus *campi*, passando a atuar nas cidades de São Lourenço do Sul, Santo Antônio da Patrulha e Santa Vitória do Palmar, além do campus sede na cidade de Rio Grande. O que pode ser evidenciado pelo registro oral dos *stakeholders* 7 e 8 a seguir.

"A gente tinha demandas regionais, **demandas pela criação de novos cursos**. E falando agora, mais especificamente da FURG, nós tínhamos **demandas de outros municípios**, né? Demanda de outros municípios para que a FURG que pudesse colocar uma extensão, criar um curso Superior [...] Esse conjunto de fatores foram os motivadores, ou seja, de um processo muito longo, praticamente de estagnação e de pura sobrevivência da universidade [...]. A universidade tinha que estar implorando para fechar as contas no final dos anos. [...] Surgiu a ideia, então, de fazer um grande programa, apresentar para o presidente e fazer essa expansão, esse crescimento tão necessário. Então assim é que surgiu o REUNI. Nós nos organizamos, aprovamos dentro das IFES e cada reitoria começou a trabalhar na elaboração do que seria esse grande projeto que a gente apresentaria para o presidente [...] foi um momento de construção, a gente nunca teve algo semelhante na história da universidade." (S7)

"[...] porque aí com Reuni se criou os campi fora da sede. Então, na ocasião a gente tinha dois em Rio Grande e três campi fora de sede." (S8)

O modelo multicampi é a representação organizacional de uma instituição de ensino superior cuja estrutura e localização são dispersas, que englobam diversas dimensões acadêmicas, institucionais, espaciais, políticas, históricas e sociais (da sede e das regionais), com o objetivo de operar dentro dessas dimensões para promover e aprimorar a política pública de educação superior (PEREIRA 2019).

Ao serem questionados sobre os desafios enfrentados pela universidade na implementação do REUNI, os *stakeholders* apontaram cinco categorias principais: Planejamento Exíguo; Carência na equipe técnica; Articulação Célere dos envolvidos (beneficiários / *stakeholders*); Prazos Curtos para execução das propostas de infraestrutura e Manutenção dos padrões de qualidade.

Planejamento Exíguo

Os *stakeholders* relataram falta de tempo para planejar a implementação do REUNI, o que resultou em dificuldades na gestão das demandas institucionais.

"Foi tudo muito rápido. O desafio foi se ajustar para não perder as oportunidades de melhorias advindas da política. [...]. O desafio basicamente foi esse [...] e isso gerou algumas consequências, né? Na parte de infraestrutura mesmo, no resultado, isso foi depois, mas no início **os prazos extremamente curtos** comprometeram o próprio processo de planejamento." (S7)

"[...] eu acho que o maior desafio foi esse, num **curto espaço de tempo**, pensar nessa **execução tão grande** de uma implementação que dobraria a universidade nesse curto espaço de tempo." (S1)

"Então, **foi a questão do planejamento, que não deu tempo de planejar as demandas de maneira mais criteriosa**, o que se queria para o futuro da universidade, de se pensar o que realmente era necessidade para o futuro da universidade, para poder então colocar isso na balança e analisar se realmente esses essas obras eram necessárias ou se elas estavam bem dimensionadas para as demandas que se tinha [...]" (S6)

"A adesão ao REUNI foi uma coisa meio assim, **emergencial** no sentido literal da palavra mesmo [...] Ah, vamos sair fazendo projeto para captar recursos e tirar a universidade deste patamar de estagnação... É isso! [...] sempre que se trata de projeto é complicado, porque a gente precisa de **tempo para amadurecer** as coisas, as demandas, as necessidades [...]" (S2)

"Então a gente fazia umas correrias absurdas para atender o prazo, chegamos a trabalhar até às 23h00, pedir pizza, bauru, comer qualquer coisa para conseguir mandar as coisas no prazo [...]" (S8)

Além disso, algumas universidades solicitaram repactuação orçamentária junto ao MEC, argumentando que o curto prazo levou a falhas na projeção dos investimentos necessários (Lugão et al., 2012).

Carência na Equipe Técnica

A falta de servidores especializados em áreas técnicas comprometeu o planejamento e a execução das obras do REUNI.

"[...] Não tinha uma **equipe técnica** suficiente para atender a tudo o que era necessário fazer, éramos três arquitetos, um engenheiro e só! E era este **mesmo quantitativo** também para a **fiscalização de obras**." (S4)

"[...] um desafio muito complexo foi a questão da equipe técnica e do prazo. A gente, praticamente, não tinha projetistas para atender aquela demanda naquele prazo. (S8)"

"Então o tempo e a quantidade de projetos e a equipe e o **tamanho da equipe**, acho que essas coisas foram mais importantes." (S2)

"[...] acho que o maior desafio foi realmente dar conta do tamanho de todos os sonhos que se propôs nessa ampliação que **praticamente dobrou a área física** da universidade aqui no Campus Carreiros, né? E então desenvolver projetos para todas essas áreas, em prazos muito curtos **e com uma equipe ainda pequena.**" (S1)

A insuficiência de profissionais impactou o desenvolvimento dos projetos e aumentou a sobrecarga dos servidores envolvidos na expansão (Bittencourt; Ferreira; Brito, 2017; Sales, 2019).

Articulação célere dos envolvidos (beneficiários / *stakeholders*)

A necessidade de lidar com prazos reduzidos para a aplicação dos recursos financeiros impactou negativamente a possibilidade de articular as demandas dos diferentes *stakeholders* envolvidos no processo. A construção coletiva, que deveria incluir alunos, docentes e técnicos administrativos, não ocorreu de maneira ampla e estruturada, comprometendo a participação efetiva da comunidade acadêmica.

Os registros orais dos *stakeholders* evidenciam essa limitação:

"[...]ele[o projeto] demandaria **discussões com a comunidade acadêmica** que vai exigir. Então, nessa ocasião a gente tinha um reitor que sabia dessa questão de que os debates eram importantes, né? Tínhamos um pró-reitor bem democrático que **buscava articular com a comunidade acadêmica.** Mas **era um desafio ser mais participativo**, nem tudo conseguia ser conversado, maturado e debatido de forma participativa." (S8)

"Em função **desse prazo super curto**, as coisas não eram muito técnicas, sabe? A gente **não conseguia espaço para conversar com a comunidade acadêmica.**" (S8)

"Então, a demanda chegou para nós meio pronta. A pró-reitoria de administração e planejamento tratava diretamente com os gestores das unidades acadêmicas e passava para a PROINFRA o que tinha que ser feito. Aí a gente não sabia nem pra que lado corria. A gente pensou assim, **como é que a gente vai fazer isso correndo assim, sem falar com ninguém, sem discutir coisa nenhuma?** Então, nós fizemos uma análise assim por cima. Pensando no que a gente poderia fazer, com base no que já estava construído no campus, para melhorar o atendimento da demanda daquela unidade acadêmica, e assim conseguir captar o recurso [...] **a gente tinha que montar o plano de trabalho para isso mas parte do mapeamento dessas demandas chegava meio pronto** para nós técnicos." (S8)

"Existia um levantamento de demandas que vinha do diretor, o diretor vinha falar, **vinha trazer as demandas.** Tantos professores, tantos alunos, tantos laboratórios. Eu sei que essa **conversa existia**, mas eu **nunca participei** dessa conversa." (S3)

Essa falta de articulação não foi um fenômeno isolado. Melo e Santana (2010) destacam que, embora todas as universidades tenham aderido ao Programa REUNI, a aprovação não foi universalmente pacífica ou democrática. Em diversas instituições, muitos atores foram excluídos do processo de decisão e planejamento.

No caso da FURG, algumas unidades acadêmicas não manifestaram interesse na expansão da infraestrutura, pois consideravam que os recursos disponíveis eram suficientes para suas necessidades. Além disso, parte da comunidade acadêmica questionava se o crescimento físico e o aumento no número de alunos seriam compatíveis com o número de servidores técnicos e docentes disponíveis, apesar de o programa prever a ampliação desses quadros.

Outro fator que influenciou a implementação foi a crescente complexidade da execução e planejamento de obras públicas. Conforme apontam Driessen, Glasbergen e Verdass (2001), o êxito de políticas públicas desse porte exige o engajamento de diferentes *stakeholders*, incluindo atores governamentais, instituições de ensino, setor privado e grupos beneficiários.

No contexto da FURG e de outras universidades federais, o curto prazo para elaboração dos projetos inviabilizou um processo de planejamento mais participativo e democrático. Isso restringiu o espaço para debates e comprometeu a inclusão de todos os *stakeholders* na definição das demandas e na tomada de decisão.

4.3 Análise *ex post* da implementação do REUNI na FURG

A análise da implementação do REUNI na FURG foi conduzida a partir da definição de três dimensões principais:

- Planejamento de Obras – considerando a demanda por infraestrutura, planos de ação e diagnóstico técnico;
- Implementação e Gestão das Obras – analisando processos administrativos, captação de recursos, regulamentações e gestão da execução; e
- Avaliação e Controle das Obras – focando em prestação de contas, operação e manutenção das novas infraestruturas.

Cada uma dessas dimensões foi detalhada com base nos questionamentos realizados aos *stakeholders*, conforme o desenho metodológico proposto. A

estruturação dos resultados buscou evidenciar, tanto de forma empírica quanto teórica, o processo de avaliação *ex post* da política pública em questão.

4.3.1 Planejamento das Obras do REUNI na FURG

O planejamento das obras considerou a identificação das demandas institucionais, a definição de ações prioritárias e a realização de estudos técnicos preliminares.

A primeira etapa envolveu o levantamento das necessidades locais de infraestrutura (Q3), o que resultou na entrega de obras e serviços em diversas áreas da universidade. Cada unidade administrativa ou acadêmica encaminhava suas demandas para a PROPLAN/PROINFRA, que, dentro dos limites de orçamento e prazo, articulava a viabilização das solicitações.

Ao serem questionados sobre os principais desafios e oportunidades no mapeamento das demandas de infraestrutura, os *stakeholders* indicaram quatro categorias: Magnitude da demanda; Reforço do quadro técnico efetivo; Consolidação de demandas difusas; e Ações baseadas em demandas prévias ao REUNI

Magnitude da demanda

Aqui refere-se à preocupação do *stakeholder* em relação ao tamanho do projeto e a vasta gama de atividade envolvidas na implementação do REUNI na FURG. O programa de reestruturação era realmente de grandes proporções.

"O desafio era **assumir um projeto desse tamanho, sem** que a gente **reforçasse as nossas equipes**. E isso ocorreu! Superamos a **deficiência de pessoal** com contratação, especialmente de técnicos. [...] A gente tinha também uma necessidade de **reforçar as equipes na reitoria** e isso, isso foi feito [...] Então, esse foi um grande desafio inicial, ou seja, um **quadro novo de pessoal que nos ajudasse nesse processo** [...] um desafio que foi superado com o **reforço de capacidade humana e que foi muito importante**. Isso foi muito importante, senão a gente não teria **capacidade para trabalhar** na estruturação, no desenvolvimento daquilo que a gente estava propondo [...]" (S7)

FURG incluiu em sua proposta de adesão ao REUNI a expansão de três campi avançados: Santo Antônio da Patrulha, Santa Vitória do Palmar e São Lourenço do Sul (Avila, 2019). Isso exigiu um esforço de planejamento ainda maior, pois cada campus possuía demandas específicas.

Reforço do quadro técnico efetivo

Neste ponto, é ressaltada a necessidade de obter contribuição de um número maior de profissionais para atender as exigências do REUNI, cumprindo prazos, entregando as propostas de projeto e garantindo os recursos financeiros para a expansão física da universidade. Desta forma, seria possível distribuir melhor todas as atividades e cumprir os objetivos do programa bem como os objetivos institucionais.

Ademais, nas universidades federais, não havia uma cultura consolidada de planejamento, o que se reflete no fato de que apenas 53,49% possuíam um plano de expansão anterior ao REUNI. Mesmo entre aquelas que tinham algum plano, ele era considerado modesto e não abrangia a expansão em larga escala prevista pelo REUNI (Bittencourt; Ferreira; De Brito, 2017).

Consolidação de demandas difusas

O desafio, nesse caso, foi agrupar demandas dispersas e garantir que as prioridades fossem bem definidas dentro do prazo estabelecido.

"[...] Então o nosso desafio foi unir, chamar as unidades acadêmicas, né? E conciliar as demandas com a condição que o REUNI nos dava. [...] O desafio era analisar e ter muito claro qual é a unidade que precisava primeiro da infraestrutura. Porque, claro, dependendo do curso, ele pode começar a funcionar com a estrutura que tem disponível. Remanejando o que se tem. Outros cursos não. Principalmente os cursos que demandam de laboratórios a parte de equipamentos específicos. [...] Então, esse curso. Essa é a prioridade. Foi mais ou menos nessa linha. Não que se tenha conseguido concretizar tudo dessa forma [...] mas criamos alguns cursos que começaram com o laboratório ainda em construção. O curso foi andando e a gente teve que ir ajustando [...]" (S9)

"Pode ser que tenham feito coisas que **não eram realmente necessárias** e podem ter **deixado de fazer** outras **que eram necessárias**. E talvez a maneira como foi feito talvez **não fosse a ideal**, analisando numa retrospectiva, devido ao período ou ao **prazo muito curto** para se **pensar** e se **fazer** as coisas e a **reduzida equipe** que a gente tinha."(S2)

"Então, nós não tivemos um grande envolvimento do instituto na parte de infraestrutura. Tanto dos seus docentes como da direção, de realmente ver aquele projeto como algo que poderia alavancar a universidade. Eu acho que a gente quis dar o nosso lado de **contribuição** para a universidade, abrindo, **dobrando o número de vagas**. É, mas em termos de infraestrutura foi pouquíssima coisa que se pediu. Eu acho que quem se envolveu então foi a **direção**."(S6)

"Então, a **prioridade** será construir as **instalações para todas aquelas unidades acadêmicas que não têm uma**. E a gente assumiu com quem apresentasse a proposta. Bom, o Centro de Ciências Computacionais vai apresentar um plano de ampliação? Sim, apresentou uma proposta de curso? Então vai ter o seu próprio espaço. Não tinha um mapeamento da expansão da infraestrutura. Agora, de acordo com a proposta, nós fizemos então as divisões, de acordo em quantos cursos estávamos criando e a expansão de oferta de vagas, atingindo assim o objetivo do programa. Porque nós tínhamos também essa limitação, os recursos eram destinados para os institutos que propuseram então essa viabilidade de expandir o acesso."(S7)

Essa falta de mapeamento mais preciso foi um dos fatores que levou a dificuldades na adequação das estruturas às reais necessidades acadêmicas e operacionais da universidade.

Ações baseadas em demandas prévias ao REUNI

Embora o REUNI tenha impulsionado a expansão, algumas demandas já estavam identificadas antes da adesão ao programa, aguardando apenas liberação de recursos para sua execução.

"A gente tinha uma gestão, um reitor, que tinha esse **perfil de investir em infraestrutura**, sabe? Ele buscava recursos em Brasília, buscava parceria com o Banco Santander [...]. Então, ele já tinha algumas **estratégias de planejamento antes mesmo do REUNI** [...] com isso a gente levou muita coisa, muita **demanda represada**, que já estava planejada, mas ainda sem previsão de orçamento **para dentro desses orçamentos do REUNI**. Isso ajudou muito a ter uma **abordagem mais rápida no começo** e conseguir o recurso." (S8)

"[...] Eu sempre digo assim, que nós tivemos uma vantagem, a FURG, porque a gente **tinha feito já todo um trabalho com as unidades anteriormente**, inclusive com os municípios que nós tínhamos campi que era assim. Então chegava ali... Olha, a gente precisa criar um curso na área portuária, porque a gente está vivendo um momento de demanda. **Quando a gente sentou não teve nada que a gente pode dizer que foi muito novo, que não tivesse sido pensado antes**." (S3)

"[...] Então, o desafio maior foi organizar tudo o que **nós já tínhamos de levantamento de necessidades, uma noção do que a comunidade tinha de demanda**. Já tinha um **mapeamento**, inclusive também da **criação dos**

campi, já tinha uma demanda vinda destes municípios que tinham procurado a FURG com intenção de criar cursos e tal." (S9)

Essa prévia articulação foi um diferencial que permitiu que algumas iniciativas fossem implementadas mais rapidamente dentro do contexto do REUNI.

Planejamento coerente e articulado com os beneficiários/*stakeholders*

Os relatos dos entrevistados indicam que, na etapa de definição das ações prioritárias, não houve tempo hábil para desenvolver um planejamento estruturado e aprofundado. A necessidade de cumprir prazos curtos impôs desafios na articulação entre os diferentes atores institucionais envolvidos no processo, limitando a construção coletiva das decisões.

"Para algumas propostas **havia mais tempo para fazer o projeto**, como deveria ser [...] assim, não dava tempo de **conversar bem com as partes interessadas**, de forma que o resultado, o **escopo proposto** ficava o **mais próximo possível do que seria entregue** no final. Com um pouco mais de tempo, nós conseguimos elaborar os **projetos de forma adequada**, estudar, fazer os projetos complementares [...] e com isso se conseguia **resultados melhores** [...]" (S4),

"[...] o principal desafio para elaborar os planos de ação foi, realmente, o **tempo** que era muito curto." (S2)

"[...] os **planos de ação** faziam parte da **estruturação do planejamento** [...] a pró-reitoria de Administração e Planejamento **sempre esteve trabalhando muito em sintonia** com a Pró-Reitoria de Infraestrutura para dar conta de toda essa demanda [...] ,porque a partir do REUNI como um todo, fomos criando **planos de ações individuais** localizados para atender essas demandas, tanto aqui na sede como fora da sede, né?" (S7)

Embora tenha existido articulação entre os setores responsáveis pelo planejamento e execução das obras (PROPLAD e PROINFRA), o processo foi prejudicado pela urgência imposta pelo curto prazo, impedindo um debate mais aprofundado com todos os *stakeholders*.

Apesar da articulação superficial com a comunidade acadêmica, houve uma coesão mais efetiva entre os setores responsáveis pelo planejamento de infraestrutura, permitindo a definição de prioridades na execução das obras, o que nos leva à próxima categoria.

Definição de prioridades de infraestrutura para execução das obras

As entrevistas indicam que, embora o tempo tenha sido um fator limitante, houve alguma interlocução entre as áreas acadêmicas e a equipe técnica da infraestrutura.

"[...] em termos de plano de ação, **tivemos boa interlocução das áreas acadêmicas com a equipe técnica da pró-reitoria de infraestrutura**, sempre pode ser melhor, mas conseguimos conversar com duas arquitetas que fizeram muitas contribuições valiosas para os docentes, com sugestões de melhorias mais eficientes e de intervenções significativas na época [...]" (S5)

"[mapeamento das demandas] isso a gente já tinha mais ou menos uma estratégia. Eu acredito que isso já foi mais ou menos estudado na época do Reuni." (S7)

"Então, foi um grande **desafio conversar com os diretores para debater estas questões de prioridades** entre cursos. E também tem o desafio em torno da liberação de orçamento, em que se tem vários fatores associados como, por exemplo, a pré-existência de um projeto e todo o processo licitatório envolvido nas questões de infraestrutura" [...] (S9)

Com a implementação do modelo multicampi, surgiram desafios adicionais na alocação de recursos e no gerenciamento da infraestrutura.

"Em termos de desafio eu acredito que seja o fato de ter **saído um pouquinho do nosso controle** [...] Especialmente quando a gente **deixa de ser uma universidade com um único campus** para virar uma **universidade multi campi**. [...] então isso implicou em **problemas de articulação, de logística e em problemas na execução das obras**, né? [...] porque também toda a equipe que estava desenvolvendo os **projetos e fazendo a fiscalização estava aqui em Rio Grande**, não estava nos outros campi, isso gerava um fator adicional de dificuldade [...]" (S6)

Além da dispersão geográfica, o efetivo técnico limitado e o prazo curto foram desafios significativos na definição de prioridades e consolidação das demandas.

"Bom, os desafios era colocar o trem nos trilhos porque ele estava descarrilhado. Eu acho que eram três arquitetos que estavam no setor quando começou o REUNI. Então era, realmente, um **desafio implementar todos os planos de ação**, uma demanda daquele tamanho... era uma coisa assim... algo **impensável de se fazer com aquele efetivo**" (S7)

"A questão dos processos das licitações, seja dos profissionais, seja de empresas de engenharia para poder desenvolver os **projetos executivos foi um desafio**, porque a gente **não tinha efetivo suficiente para fazer** [...] Então a solução foi **contratar projetos terceirizados**" (S6).

"Outro desafio foi conseguir desenvolver **planos de ação mais coerentes** com a nossa equipe bem reduzida. Ela era pequena. [...] tanto que quando apertou mesmo, os **projetos** começaram a **ser contratados fora da universidade**. Os projetos começaram a ser licitados porque não tínhamos mais **capacidade de atender todas as demandas** e ainda executar todos os projetos que estavam sendo solicitados [...]" (S3)

Subcontratação de projetos

A terceirização de projetos foi adotada como solução para compensar a falta de equipe técnica interna e o tempo curto para execução. No entanto, essa alternativa não se mostrou eficaz, pois exigiu um grande esforço da equipe para fiscalizar e acompanhar o trabalho executado por empresas que ganharam a licitação para a execução dos projetos.

"[...] as empresas tinham dificuldade de atender o que era pedido mesmo com o processo de licitação sendo elaborado de uma forma extremamente clara, o processo tinha todos os requisitos extremamente claros e explícitos. A gente tinha modelos entregues para as empresas contratadas. E o valor dos projetos variava de acordo com todas as tabelas de remuneração das categorias do CREA. E **mesmo com toda a fundamentação**, tinham **empresas que participavam, venciam** o processo licitatório, as empresas vinham até rio grande, a gente também ia aos escritórios... eu mesma fui mais de uma vez, e mesmo assim, o que as empresas **entregavam ainda era muito aquém daquilo que a gente esperava** [...] e com **prazo sempre muito apertado**, a gente fazia o que conseguia conseguia fazer, ajustando, revisando, refazendo os projetos contratos [...]" (S3)

"Outro desafio foi, realmente, a contratação de projetos, o fato de termos a **necessidade de contratar esses projetos fora**, por não termos equipe suficiente para dar conta das demandas que a FURG se propunha a atender e abraçar. Então, esses projetos terceirizados foram um problema muito grande, **porque demandaram da equipe também a fiscalização dos projetos que estavam sendo elaborados pelas empresas**, porque também era um contrato, né... [...] Então, não adiantava muito achar que terceirizando a gente não iria se envolver naquela demanda, porque **a gente tinha que fazer a fiscalização, conferência e correção de tudo**." (S2)

Os problemas na subcontratação impactaram diretamente a qualidade dos projetos e comprometeram o cronograma das obras, como indicam os relatos dos entrevistados.

"**A contratação para elaboração de projeto foi um desastre**. Porque aí eu tava com dois problemas, tu já não tinha o projeto, já não tinha mais como mudar o profissional responsável, a pessoa começava o estudo preliminar, tu já ficou amarrado, a empresa já não te devolia as coisas no **prazo** e da forma que **teria que ser elaborado**, e o **tempo** tava correndo. Mas quando a gente tinha que se virar para **cumprir os prazos propostos**, a **gente ia até mais tarde**. Muitas vezes a gente fez isso. **Tinha que resolver, tinha que**

resolver. Mas como é que tu cobra isso dos outros, né? E o comprometimento? Então essas empresas contratadas exigiam uma fiscalização dos trabalhos que estavam sendo executados e entregavam péssimos resultados, o que aumentava ainda mais nossa demanda de trabalho, tendo que fiscalizar os projetos mal elaborados por eles."(S3)

"Então, em alguns momentos nós tivemos que contratar empresas de engenharia para fazer projetos [...] Que não foi algo muito bem sucedido porque nós tínhamos que revisar tudo aqui [...] nós tivemos que retrabalhar os projetos aqui, nós tínhamos expectativa de receber um projeto pronto para licitar, e o que aconteceu, na verdade, foi que nós identificamos muitas falhas, muitos detalhes para corrigir... e tínhamos que refazer todas as pendências antes de licitar" (S5).

"[...] a empresa entregou projetos que a equipe técnica avaliava como não satisfatórios, **o escopo não era compatível com os requisitos demandados lá no processo de licitação**, mas nós acabamos sendo, de certa forma, induzidos a aceitar esses projetos do jeito que estava porque não tinha mais tempo, era ou pegar, ou aceitar como estava, ou abrir mão do recurso e como não se queria abrir mão do recurso, né? Tinha, de certa forma, né?"(S2)

Compatibilização de Escopo, Recursos e Requisitos

Os relatos dos *stakeholders* indicam que a falta de capacidade técnica das empresas contratadas comprometeu a qualidade dos projetos licitados, resultando em inconsistências que afetaram toda a cadeia de implementação, desde a execução até a fiscalização e entrega das obras.

"Eu vejo como uma **falta de capacidade técnica**. E devido ao prazo que se tinha e a vontade da universidade de realmente captar esses recursos para investir em obras. Acho que a equipe foi um pouco pressionada a aceitar o que se tinha naquele momento." (S2)

"Teve falta de capacidade técnica das empresas referente a contratação de projetos. Eu vejo mais dessa forma, e também devido ao prazo que se tinha [...] a gente tinha muita vontade na universidade, de captar esses recursos para investir em obras para nossa comunidade" (S1)

Os erros originados na etapa de planejamento e subcontratação acabaram se propagando por todo o processo de implementação, resultando em retrabalhos, aumento da carga de trabalho da equipe interna e impacto na qualidade final das obras.

"Acho que a equipe foi um pouco pressionada a aceitar o que se tinha naquele momento. Tipo, a empresa entregou projetos que a **equipe técnica avaliava como não satisfatórios**, mas acabamos sendo de **certa forma induzidos a aceitar esses projetos do jeito que estava**, porque era **ou pegar, ou largar, ou aceitar como estava**, ou **abrir mão do recurso** e como não se queria abrir mão do recurso, tinha, de certa forma, acabar

engolindo coisas que a gente não considerava corretas e satisfatórias do ponto de vista de projeto."(S2)

Com o planejamento estabelecido a partir da previsão de demanda, a universidade desenvolveu estratégias para buscar recursos e definir formas de financiamento adequadas para os projetos prioritários. No entanto, o planejamento de uma política pública desse porte requer uma abordagem mais ordenada e sistemática, equilibrando decisões técnicas e políticas para garantir uma implementação eficaz (Driessen, Glasbergen e Verdaas, 2001).

Para dar suporte ao planejamento, foi realizado um diagnóstico inicial (Q5), incluindo estudos técnicos preliminares para caracterizar as demandas públicas e alinhar as expectativas dos beneficiários com as soluções possíveis para a expansão universitária.

Ao serem questionados sobre os desafios encontrados na execução dos estudos preliminares, os *stakeholders* mencionaram dois pontos centrais: Diagnóstico superficial e diálogo restrito aos gestores; e Dificuldades na equalização entre projetos, recursos e requisitos técnicos

Diagnóstico Superficial e diálogo restrito aos atuantes na gestão

Devido ao tempo reduzido para planejamento, o diagnóstico para realização dos estudos técnicos preliminares acabou sendo superficial, no que tange ao alcance de todos os atores envolvidos, e o diálogo se tornou restrito aos gestores da universidade. Isso reforça os desafios identificados nos planos de ação (Q4), onde já se observava a dificuldade em desenvolver um planejamento participativo com todos os *stakeholders*.

"Então, na época, essa **adequação foi uma mesa**, uma não, uma centena de mesas, onde eram apresentadas as pretensões. Sentou-se à mesa a Pró-Reitoria de graduação, então ela liderava esse processo, assessorada pelo pró-reitor de Planejamento, pelo pró-reitor de administração na época, que era separada e **não tinha uma pró-reitoria de infraestrutura**. Um lado da mesa se senta então essa equipe e do outro lado da mesa a direção da unidade que estava apresentando aquelas demandas. Depois de um **trabalho preliminar feito pelos pró reitores, pelos gestores, pela minha equipe de gestores da época. Com a participação de uma parte nossa, dos reitores que conduziam esse processo e do outro lado, a equipe do instituto, da faculdade, da escola. [...] O possível no momento é isso.[...]** ninguém pode dizer que não teve a liberdade plena, né, de participar e fazer esse processo de uma **negociação muito bonita de um de um conjunto de mesas**. Às vezes um pouco até tenso, né? Mas sempre se

chegava ao melhor pensando no que a gente estava construindo na comunidade e no crescimento da instituição." (S7)

"Esse diálogo com as partes ficava muito sob a responsabilidade do diretor, do pró-reitor e do superintendente [...] esse *link* com as unidades acadêmicas eram **feitos direto com o diretor da unidade,** e este conversava com a comunidade acadêmica [...]" (S3)

"[...] a gente não tinha muito acesso às unidades, muito acesso às pessoas fora dali. Até pelo perfil do gestor que a gente tinha, ele tinha uma resistência de nos colocar para conversar com as pessoas, até porque talvez as pessoas iriam querer ampliar as necessidades, iam querer ampliar as coisas e dificultar ainda mais nosso atendimento das demandas no tempo que se tinha [...]" (S8)

Apesar dessas limitações, os entrevistados reconhecem que a comunicação interna entre os setores administrativos da FURG foi essencial para garantir a implementação do programa.

"Apesar de todos os desafios, a FURG é uma universidade que tem uma **característica diferenciada,** há uma **aproximação muito grande** entre gestão pró-reitorias, diretores, coordenadores [...] essa é uma característica da FURG, por isso eu acredito que, apesar de tudo, a gente fez um **ótimo trabalho,** mesmo com tempo muito curto[...] Então, não foi difícil, embora muito corrido, porque a **comunidade estava ansiando por ampliação por melhorias.**" (S8)

Embora tenha sido possível adaptar as demandas dentro do que era viável à época, o processo exigiria, em condições ideais, um planejamento estratégico mais detalhado para conciliar as necessidades institucionais e as expectativas dos beneficiários (Rua, 1997; Wu et al., 2014).

Equalização dos Projetos, Recursos e Requisitos

O desafio central foi conciliar as expectativas institucionais com as limitações dos recursos disponíveis e os critérios técnicos necessários para viabilizar a expansão.

"O desafio maior foi realmente conseguir atender as expectativas e dizer olha, vocês querem tanto, tantos laboratórios, mas agora a gente só vai poder construir isso. Vocês querem tantas vagas de professores. Mas não, não é possível, porque tem um modelo que estabelece vagas, número de alunos, ingresso, que é o que é o modelo utilizado pelo sistema nosso, do MEC e das universidades de forma geral."(S9)

Outro entrave foi a falta de um processo estruturado para alinhar as informações com os beneficiários, o que, em alguns momentos, dificultou o andamento dos projetos.

"Então, tinham muitos projetos. Pouca gente, pouca conversa com os beneficiários para aparar as arestas. Coisas que trancavam porque a gente não conseguia avançar com o projeto, porque tinha que falar com as pessoas. Então a gente não tinha informação, né? E aí isso virava uma bola de neve [...] **a gente não tinha pernas suficientes para cuidar de fazer os projetos ficarem bons,** porque a gente tinha que ter quase que uma postura pedagógica com as pessoas. A gente tinha que estar ensinando para as pessoas o que era esperado delas."(S8)

Essa falta de previsibilidade pode ter levado a falhas na antecipação de todas as obras necessárias, conforme apontado por Lauermann (2019), Okamoto (2019), Veiga (2010) e Lotta (2008).

A partir do diagnóstico técnico, foram desenvolvidos anteprojetos e estudos preliminares para subsidiar a contratação das obras via REUNI. Esses estudos deveriam contemplar diretrizes básicas, como dimensões, padrões construtivos, tecnologias, custos e prazos de execução. Entretanto, as limitações de tempo impediram um amadurecimento adequado desse processo.

"Principalmente o grande problema na compatibilização de projetos. Era essa **pressa** que tinha muitas vezes para **fazer a licitação. Olha, tem que licitar até tal dia,** tem que estar o **projeto pronto** até tal dia. **Então eu tinha as datas muito apertadas muitas vezes e aí se corria para fazer pelo menos o arquitetônico.** Bom, agora vamos ver os complementares, se vai dar **tempo** ainda de fazer os complementares. Às vezes **não dava tempo.** E aí solicitava, **junto com a licitação do todo** [...] O pessoal do C3 era **difícil** pra caramba. Era sempre uma **dificuldade** de conseguir as **informações** com eles, tinham pessoas difíceis em todas as áreas, todas as áreas."(S4)

"[...] Talvez, se nós tivéssemos não aceitado alguns desses projetos, talvez ela tivesse um planejamento melhor em termos de distribuição dos seus prédios. Talvez ela tivesse tido obras mais eficientes, talvez mais bem pensadas. Mas foi uma opção que se fez, entre ter o recurso e fazer obras, ou não aproveitar os recursos disponíveis, **podendo ser que daqui a um ano esses recursos não existissem mais.**"(S6)

O curto prazo fez com que estudos preliminares, anteprojetos e projetos executivos fossem desenvolvidos simultaneamente, comprometendo a precisão das projeções e aumentando a necessidade de ajustes posteriores.

"Como eu falei, o prazo era super curto. Então o estudo preliminar, que se confundia com anteprojeto, que se confundia com o projeto executivo. O prazo curto acabou determinando que projetos que

continham alguns problemas fossem pra frente em função de não ter esse tempo de amadurecimento."(S2)

Apesar das dificuldades, os *stakeholders* reconhecem que houve um esforço significativo da equipe técnica para garantir que os projetos atendessem, na medida do possível, às exigências institucionais e regulatórias.

"Nós tínhamos particularidades para adequar e ajustar o que eles pediam com o que era possível fazer porque eram muitos laboratórios específicos, muitas regras e especificações de projeto, singularidades que precisavam ser consideradas, etc. [...] mas nós fomos buscar as informações,, estudamos os manuais, legislações, normativas associadas para conseguir fazer o melhor trabalho possível [...]" (S1)

"Em relação a compatibilizar as exigências das unidades acadêmicas com as exigências ou demandas legais de cada área, posso te dizer que em um tempo **record as arquitetas estudaram muito e nos apoiaram bem**, enfim, eu te diria que foi boa a troca entre o instituto e a equipe técnica. Eles deram um suporte bastante interessante nisso aí. Com certeza foi bom."(S5)

"Só conseguimos ampliar algumas discussões com a comunidade acadêmica, avançando para além das questões que foram definidas de forma mais técnica depois que o projeto básico foi licitado [...] aí tivemos a oportunidade de discutir melhor o desenvolvimento deste primeiro estudo preliminar [...] aí sim, depois disso, o projeto foi orçado de forma mais adequada e tudo mais." (S8)

4.3.2 Implementação e Gestão das Obras do REUNI na FURG

A investigação da fase de implementação é essencial para identificar os principais obstáculos e deficiências que podem comprometer a execução de políticas públicas em diversas áreas, como saúde, educação, moradia, saneamento e gestão administrativa (Lima, 2018; Secchi, 2013).

O estudo dessa etapa também possibilita reconhecer falhas antes da tomada de decisões e avaliar problemas estruturais, metas mal definidas e otimismo excessivo. Isso é fundamental para qualquer processo de execução que envolva múltiplos *stakeholders*, cada um com diferentes habilidades, interesses e responsabilidades (técnicas, humanas e gerenciais). Além disso, a implementação de políticas públicas requer a articulação entre pessoas, instituições (normas formais e informais), recursos financeiros, materiais e políticos (Lima, 2018; Secchi, 2013).

No caso da FURG, a implementação e gestão das obras do REUNI exigiu a administração de desafios diversos, bem como o desenvolvimento de estratégias para viabilizar e coordenar todo o processo de execução das obras.

A execução das obras públicas e serviços de engenharia no âmbito da Administração Pública exige a obtenção de regulamentações específicas (Q6), incluindo licenciamento ambiental, aprovações técnicas e autorizações institucionais. Antes da publicação do edital, é imprescindível que a universidade obtenha as licenças necessárias junto aos órgãos competentes (TCU, 2021).

A legislação ambiental brasileira, regida pelo Conama 1/1986, Conama 237/1997 e pela Lei 6.938/1981, bem como normas estaduais e municipais, estabelece que qualquer obra ou expansão de infraestrutura precisa passar por um processo de licenciamento ambiental prévio, conforme determinado pelo Tribunal de Contas da União (TCU, 2021).

Quando questionados sobre os principais entraves encontrados nos processos de regulamentação das obras contratadas, os *stakeholders* apontaram três desafios principais: Legislação ambiental e suas limitações na execução das obras; Impactos da paralisação, desmobilização e mobilização das obras; e Danos ao erário decorrentes de aditivos de custo e prazo.

Legislação Ambiental (Aspectos Limitantes)

Um dos maiores desafios enfrentados pela FURG na implementação das obras do REUNI foi a interpretação equivocada da necessidade de licenciamento ambiental no campus sede (Carreiros). Inicialmente, a administração da universidade acreditava que a gleba do campus tinha autonomia em relação ao Plano Diretor do município, o que resultou em negligência no cumprimento de exigências ambientais, levando ao embargo de 100% das obras em andamento.

"Referente ao **embargo** que ocorreu na universidade, anteriormente a isso a gente criou na época uma comissão de discussão de Plano Diretor para justamente atender um pouco essas **demandas de expansão do Reuni**. Nessa ocasião, eles todos, esse grupo entendeu que **não era o caso do campus licenciar**, que não se aplicava o licenciamento ambiental para o campus. A consulta formal não foi feita na época, porque a gente entendia que, por o campus ter uma **diferenciação em relação ao Plano Diretor da cidade**, nós tínhamos uma **certa autonomia**. E isso nos **gerou um problema**, porque a gente **seguiu trabalhando** com todos esses **prazos**, com todas essas limitações, com todos esses conflitos até então [...]" (S8)

"A FURG, de alguma forma, foi usando esse espaço e sempre pensando que nós tínhamos que retomar o Plano Diretor da FURG por conta da própria ampliação que estava pela frente. E estudar melhor esses espaços. **A gente era uma unidade autônoma.** Então, esse embargo foi um **desafio** que a gente enfrentou [...] a FURG **cresceu muito**, tinha muita obra em andamento, muito o que fazer ainda. **Nós precisamos dar uma paradinha para olhar esse espaço e ver o que a gente precisa fazer para preservar esse espaço que é tão bonito. Sem dúvida, o maior entrave que nós tivemos para concretização do projeto do REUNI foi o embargo que nós sofremos lá no início de 2013**, quando o campus estava todo em obra. O REUNI foi pactuado no final de 2006, de 2007. E aí em 2008 começou todo o trabalho consolidado, consolidado de projetos de licitação. Foi indo então. **Algumas obras começaram ainda em 2008.** A maior parte começou em 2009. Algumas em 2010, algumas em 2011. Mas ela foi se estendendo em 2012. **E aí a gente teve esse embargo em 2013, que foi assim o fator de de maior influência na concretização das obras que estavam em andamento**, gerando um custo significativo aos cofres públicos."(S9)

"E tivemos esse **percalço grande do embargo**, realmente foi um problema **seríssimo** que a gente contou com o apoio dos nossos professores e técnicos das unidades acadêmicas [...]" (S5)

Apesar de as universidades federais possuírem autonomia para planejar e executar sua infraestrutura interna, as regulamentações ambientais não se enquadram nesse princípio, pois são regidas por legislações federais, estaduais e municipais. A não observância dessas exigências resultou no embargo total das obras do REUNI na FURG por três meses, impactando diretamente o andamento dos projetos e gerando custos adicionais.

Paralisação, Desmobilização e Mobilização

O embargo das obras obrigou a universidade a interromper todas as frentes de trabalho, desmobilizar os canteiros de obras e, posteriormente, mobilizá-los novamente para retomar a execução. Esse processo durou aproximadamente 90 dias, causando impactos significativos nos prazos e na gestão contratual dos projetos.

"Esse processo de Paralisação, Desmobilização e Mobilização **causou um impacto no prazo de remuneração das próprias obras.** A empresa não parou porque quis, ela parou porque nós **fomos parados, impedidos legalmente de continuar pois não estávamos de acordo com as exigências ambientais.** E tem todo um custo **associado a essa desmobilização, mobilização, repactuação do cronograma.** E o próprio ajuste, inclusive da planilha, **porque surgiram novas demandas e exigências, coisas que não se tinha antes [...]** e a empresa ainda teve que se ajustar, atender às novas exigências para poder trabalhar. **Então, esse foi**

um impacto. Eu acho que de todos os impactos, o impacto financeiro foi bem grande nas situações em que houve o embargo das obras."(S3)

O impacto da paralisação não se restringiu apenas à execução física das obras, mas também afetou os contratos, os prazos e os custos operacionais, levando a prejuízos financeiros que precisaram ser corrigidos posteriormente.

Danos ao Erário em termos de Aditivos de Custo e Prazo

Os *stakeholders* entrevistados relataram que a paralisação, desmobilização e remobilização das obras resultaram em custos extras, o que exigiu aditivos contratuais para ajuste de valores e prazos. Além disso, as empresas contratadas também tiveram que se adaptar às novas exigências ambientais, aumentando os custos operacionais.

"Então, primeiro tu tinha a licitação, depois tu tinha o canteiro, depois tu precisava de um espaço para **descarte de material reciclável**, depois tu precisava de alguma documentação para **questão da trabalhista**, alguma coisa na questão ali dos refeitórios. Tudo parou, tudo parou 100% do campus, parou tudo e se iniciou o processo de licenciamento [...] **Então, nesse processo de licenciamento se acerta um termo de conduta e se ajusta** para que a gente tenha algumas liberações, para que aos poucos se comece a retomar as paralisações, recomeçar e mobilizar as empresas de novo."(S3)

"A própria comunidade acadêmica começou a questionar junto aos órgãos ambientais por que o campus estava sendo expandido com tantas frentes de obras? Esse questionamento. Pelo sim, pelo não, pára tudo, né? Foram meses sem ter convicção se estava, realmente, ou **não irregular**. Os órgãos reguladores concluíram que sim, a gente deveria **ter tido o licenciamento**, mesmo estando aqui há tanto tempo e até mesmo porque era uma expansão. Enfim, aí se deu início então ao **procedimento de ajustes às normativas. Regularização, contratos que estavam em andamento, cronogramas, questão financeira e prazos para entrega dos objetos.**" (S8)

"A **nossa maior limitação** foi a questão de **recursos humanos**, de pessoal próprio para trabalhar a questão ambiental. Dialogamos muito com a pró-reitoria e conseguimos, com justificativa, uma coordenação de gestão ambiental. Mas logo que isto aconteceu, não tínhamos efetivo para essa frente de trabalho e isso foi mais uma das várias limitações que a gente tinha. Surgiu essa demanda no contexto do REUNI e a gente não tinha **equipe técnica.**" (S5)

A experiência da FURG com os entraves ambientais deixou um legado importante para a instituição, levando a mudanças nos procedimentos internos para

que obras futuras só fossem licitadas após a obtenção das devidas licenças ambientais.

"Acho que ficou um **aprendizado** para a universidade e hoje à medida que vai ser feita uma **obra nova**, provavelmente não vão licitar ela antes de se pensar nas questões de **licenciamento e licença de operação. Licença de instalação** e assim por diante. Então, acho que é um legado, eram coisas que a gente não se preocupava e que passou, após o REUNI, a se preocupar também."(S6)

Além das questões de regulamentação ambiental, durante a fase de implementação, é fundamental realizar a definição clara do escopo do objeto (Q7), ou seja, a descrição detalhada do que será desenvolvido para atender a demanda dos beneficiários.

O termo de referência, anteprojeto e projeto básico ou executivo são documentos essenciais para a realização de uma obra pública, pois garantem que o objeto a ser executado esteja devidamente caracterizado e alinhado com as necessidades institucionais.

A ausência de uma definição clara do objeto pode resultar em retrabalhos, atrasos e dificuldades na obtenção dos resultados esperados pela Administração. O Tribunal de Contas da União (TCU, 2021) destaca que falhas na elaboração dos projetos iniciais frequentemente levam a necessidade de estudos complementares, revisões contratuais e, em alguns casos, readequação de contratos em andamento, gerando custos adicionais.

No caso da FURG, o tempo reduzido para elaboração dos estudos e projetos completos impactou diretamente a execução das obras, resultando em ajustes e readequações após a contratação das empresas responsáveis pela execução dos projetos.

Além disso, a definição do escopo do objeto inclui a previsão orçamentária, que serve como base para a Administração estabelecer os valores aceitáveis para as propostas apresentadas pelas empresas licitantes. Conforme estabelecido na Lei 14.133/2021, é essencial que haja uma estimativa detalhada de custos baseada em cálculos precisos dos serviços e materiais necessários, garantindo a viabilidade financeira do projeto (TCU, 2021).

Os *stakeholders* entrevistados foram questionados sobre as dificuldades e desafios na definição dos objetos contratados/executados, assim como as

estratégias utilizadas para priorização dessas definições. A partir de suas respostas, emergiu a seguinte categoria:

Contrapartida (vagas x infraestrutura)

Na FURG, a definição dos projetos e obras do REUNI não era baseada apenas em demandas estruturais, mas também no compromisso das unidades acadêmicas em ampliar a oferta de cursos e vagas. Isso significa que, para receber investimentos em infraestrutura, as unidades precisavam se comprometer com a expansão do ensino, dentro dos critérios estabelecidos pelo programa REUNI.

"Como já relatado anteriormente, **eram os institutos que ofertavam o maior número de vagas**. Normalmente era isso que acontecia."(S4)

"Então, por um lado, a equipe técnica tinha essa preocupação de tratar tudo da mesma forma, mas estrategicamente a gestão tinha algumas prioridades que eu não sei se não eram prioridades políticas como, por exemplo, priorizar, privilegiar institutos que tivessem membros da gestão ou apoiar apoiadores da gestão. A definição dos projetos considerava o que era mais estratégico, mais benéfico para a instituição, especialmente, aqueles que atingiam o maior número de alunos, talvez um maior número de professores, talvez aqueles prédios que realmente precisavam mesmo ser priorizados em função de demandas anteriores."(S6)

"Então a gente **tinha um projeto**, chegava e apresentava e o recurso era autorizado [...] Tinha um prédio pronto? Apresentava. E da mesma forma, com a liberação também de docentes e de técnicos, né? [...] **Porque, claro, não foi tudo de uma hora pra outra, até porque o MEC não tinha no seu orçamento imediato a previsão, então eles falavam trabalhem e apresentem as propostas de vocês dentro desses parâmetros [...]**. a FURG, era uma das menores universidades públicas na época. [...] Então eu fui um dos que defendeu em audiência pública para que a gente tivesse um acréscimo de recursos, principalmente para a adequação e **melhoria da infraestrutura**. Então, quem tinha menos de 1000 docentes era considerado uma **universidade pequena**. E nessa **audiência pública** realizada em Brasília, onde o projeto foi apresentado, eu fui um dos que pediu a palavra para o ministro e defendi fortemente que nós tivéssemos um **diferencial**, que as **universidades pequenas** tivessem um diferencial para que elas pudessem se aproximar das universidades médias [...]"(S7)

Outro fator determinante para a priorização dos investimentos foi a reorganização geográfica da universidade, especialmente no caso do campus Cidade, que abrigava o Colégio Técnico Industrial (CTI) e algumas unidades da Escola de Engenharia. Com a reestruturação da FURG, esses cursos precisaram ser

realocados para o campus sede, e a infraestrutura necessária para essa transição se tornou uma prioridade no planejamento das obras do REUNI.

"Teve essa **mudança** toda de estrutura também, **saiu da estrutura da universidade** o CTI, que era um curso colégio técnico industrial, que fazia parte da nossa estrutura, ficava no **Campus Cidade**. Então, a gente tinha um campus, no centro mais antigo da universidade, que tinha estruturas dos cursos superiores da Escola de Engenharia, por exemplo, que era forte lá e abrigava esse colégio técnico e industrial [...] **Mas aí esse foi um dos um dos pontos de prioridade, porque para a gente entregar aquele campus para União transformar em IF, nós precisamos definir obras para aquelas unidades como prioridade, para além da questão das vagas, era uma questão de priorizar o reposicionamento geográfico de alguns cursos.** Tinha uma demanda de vir todo mundo para o campus sede e com recurso específico para absorver isso, aí esse **instituto foi prioridade.**" (S8)

Além disso, a distribuição dos investimentos seguiu parâmetros estabelecidos pelo MEC, considerando o número de vagas oferecidas, a quantidade de docentes e a relevância do investimento para pesquisa e extensão.

"[...] sempre **teve por base esse modelo de distribuição** orçamentária, que é o **número de vagas, número de professores, número de alunos**, a parte de que isso **beneficia em pesquisa e extensão [...]**" (S9)

Para viabilizar a execução dos objetos definidos, foi necessário captar grandes volumes de investimentos (Q8), principalmente por meio de repasses do governo federal.

As universidades federais participantes do programa REUNI foram beneficiadas com verbas destinadas à ampliação da infraestrutura, aquisição de equipamentos e custeio de pessoal. No ano inicial do programa, foram destinados R\$ 415 milhões para as instituições federais (BRASIL, 2016).

O modelo adotado pelo MEC condicionava o financiamento das universidades ao cumprimento das metas estabelecidas em seus planos de reestruturação, o que reforçava a necessidade de submeter propostas bem estruturadas para garantir a alocação dos recursos.

"[...] O Ministério da Educação destinava os recursos conforme os planos de reestruturação apresentados pelas universidades. As instituições que apresentassem propostas bem fundamentadas tinham mais chances de receber investimentos adicionais." (Brasil, 2007)

Os investimentos do REUNI foram particularmente relevantes porque, antes do programa, muitas universidades enfrentavam restrições financeiras severas, impossibilitando a manutenção da infraestrutura existente e a expansão necessária para atender à crescente demanda por ensino superior (Lugão et al., 2012).

“Durante anos, as universidades federais receberam poucos ou nenhum recurso para investir na construção de novas instalações ou na aquisição de equipamentos. A manutenção das infraestruturas existentes também era comprometida.” (Melo; Santana, 2010)

Quando questionados sobre as estratégias utilizadas para captação de recursos e definição de prioridades para aplicação dos investimentos, os *stakeholders* destacaram duas categorias principais: Investimentos realizados; e Submissão de propostas para captação de recursos.

Investimentos Realizados

A maioria dos *stakeholders* enfatizou que o investimento em infraestrutura foi o aspecto mais significativo do REUNI, pois permitiu a construção de novos prédios e a revitalização das estruturas existentes.

"E aí eu vou dizer o seguinte que talvez esse eu acho que é uma crítica que eu faço também ao Reuni como um todo, né? Eu acho que quando a gente tenta trabalhar com com muitos recursos, disponibilizar recursos, não vou dizer que são infinitos porque não era bem assim, mas que **existia uma capacidade de financiamento muito grande** para tudo [...] [...]Daqui a pouco tô dizendo até pra área de materiais, olha, tá sobrando dinheiro no MEC. Vocês querem comprar coisas? as unidades irão querer sim [...] E aí, Compra cartucho? Compra a folha e o cartucho?. Seca depois de seis meses e o **dinheiro é desperdiçado.**"(S6)

"E eu acho é o que eu acho assim, a questão dos prazos eu acho que foi um período de muita abundância de dinheiro. E a gestão viu como algo que não poderia deixar passar, por mais que não tivesse, talvez perna em termos técnicos, para desenvolver os projetos. Ela diz o seguinte: a gente não pode não deixar de ganhar um dinheiro que o governo está nos oferecendo. E eu acho que, nesse sentido, as soluções encaminhadas foram muito bem feitas." (S6)

Submissão de propostas para captação de recursos

Para garantir o acesso aos recursos do REUNI, a equipe da FURG adotou estratégias para agilizar a submissão de propostas, muitas vezes adaptando projetos já existentes para atender aos critérios exigidos pelo MEC.

"O pró-reitor de planejamento e administração era a pessoa que normalmente vinha com o recurso. E mais ou menos ele dizia: esse **dinheiro aqui é destinado para a ampliação de tal instituto**. Isso é custeio, isso, isso não é custeio. Então pode ser investido em patrimônio, novo mobiliário." (S4)

"Quanto aos investimentos já se tinha mais ou menos uma estratégia. Eu acredito que isso já foi estudado na época do REUNI. Onde é que ia se aplicar tudo? Tanto é que se abriu tantas frentes de trabalho. Por isso a necessidade de uma equipe robusta, né? Muitas vezes as obras com questões, especialmente pela questão ambiental, precisavam de mais recursos. Muitas vezes nós tivemos que diminuir alguns ritmos e esperar chegar prazos mais próximos do final do ano quando se tinha alguns repasses adicionais." (S5)

"A gente fazia várias estratégias... nessa lógica que eu te disse, a gente pegava o conhecimento que a gente já tinha de projetos prontos e a gente ajustava para aquele novo projeto, aquela nova demanda e mandava para o MEC, como sendo uma necessidade. E aí viria o recurso. Então, depois que vinha o recurso, a gente avaliava se aquele projeto tinha potencial para realmente permanecer dentro do ajuste ou se era necessário elaborar um outro mais adequado de acordo com o recurso que se tinha obtido."(S8)

"[...] Nós sempre tínhamos projetos para captar o recurso disponível, então a equipe aqui, trabalhava muito forte nisso [...]. Então, nessa hora a gente discutia dentro do gabinete com os diretores das unidades acadêmicas, onde poderíamos focar na expansão, fazíamos esse projeto, íamos lá buscar recursos para que pudesse ser atendido essa demanda." (S5)

Definido o objeto e a fonte de recursos, a FURG iniciou os preparativos para a contratação das empresas executoras por meio de processos licitatórios. Nessa etapa, foram desenvolvidos os processos administrativos de gestão e fiscalização de contratos (Q9).

Nos convênios e contratos de repasse, é comum a existência de cláusulas suspensivas, que indicam pendências documentais a serem resolvidas antes do início da execução, como definição do objeto, confirmação da propriedade do imóvel e licenciamento ambiental (TCU, 2021).

Após a resolução dessas pendências, a licitação é aberta. O processo licitatório é dividido em duas etapas principais:

Etapa interna: Preparação da documentação, detalhamento do escopo do objeto e definição dos requisitos para seleção das empresas.

Etapa externa ou pública: Publicação do edital, habilitação das empresas, entrega de propostas, julgamento, homologação e adjudicação do contrato à vencedora.

Quando os *stakeholders* foram questionados sobre as dificuldades na gestão e fiscalização dos contratos, emergiram três categorias principais: Falhas nos processos de licitação; Atrasos no cronograma; e Relicitação de contratos.

Falhas nos Processos de Licitação

Os *stakeholders* relataram que um dos principais desafios nos processos de licitação foi a qualidade das empresas contratadas, já que o critério do menor preço não garante necessariamente a melhor qualidade. Além disso, as limitações impostas pela legislação não permitem a escolha prévia da empresa, tornando o processo, em alguns casos, dependente de fatores imprevisíveis.

"[...] nos processos de licitação tivemos dificuldades com relação à pouca **qualidade das empresas que participavam do certame**, porque infelizmente a gente **contrata pelo menor preço e o menor preço não é a melhor qualidade**. Então, em função disso, problemas acabam surgindo, posteriormente [...]" (S1)

"[...] começou a função de se **criar processos** que não tinha, pra mim é o maior ponto positivo. Foi onde a coisa facilitou um pouco os **processos de licitação**, de fiscalização que não existiam [...] então para driblar as eventuais falhas nas licitações, a gente começou a montar um **processo interno** e nesse processo de montar o processo interno, a coisa começou a ter uma dominação bem maior [...] [...]Muito mais **segurança de conseguir a gerir**, esse caos, **era um caos**, literalmente era um caos, tudo foi se organizando, pelo menos ficou melhor organizado, mas eram muitos desafios para que as **licitações saíssem mais completas possíveis e para fosse evitadas falhas no certame.**" (S3)

"Infelizmente, a gente não tem como saber quem vai ganhar o certame. Mesmo que a gente faça um orçamento o mais detalhado possível, especifique ao máximo todas as demandas que você precisa, que a instituição precisa né, **é preciso ter sorte de contratar uma empresa realmente engajada e comprometida** [...]"(S8)

Outro problema relatado foi a subcontratação de empresas para elaboração de projetos arquitetônicos e de engenharia, que, muitas vezes, não atendiam às necessidades reais da universidade.

"[...] Nas licitações para subcontratações de projetos, algumas empresas apresentaram projetos **meio megalomaniacos**, umas coisas meio

esteticamente controversas e acabavam indo assim para a licitação do prédio pois não existia um tempo para ajustar o projeto. Então, nesse caso, **a questão da licitação** teve muito a ver com sorte [...]" (S8)

Além disso, muitos objetos foram licitados com pendências em projetos complementares, como infraestrutura elétrica, segurança contra incêndios e acessibilidade. Essa falha impactou todas as etapas seguintes, desde a execução até a fiscalização.

"[...] **Então, se tinha uma dinâmica** de mais ou menos o que a gente **poderia fazer**, mais ou menos o **recurso** que se tinha. Então a gente **começou a ajustar projetos existentes** para as **demandas** que eram apresentadas [...] se já tinha projeto arquitetônico, às vezes já tinha estrutural, elétrico ou já tinha um orçamento... a gente fazia ajustes e fazia a licitação para não perder o recurso que surgiu de última hora." (S8)

"[...] acho que os técnicos, os engenheiros e arquitetos que fiscalizaram devem ter sido bastante impactados pela qualidade dos projetos, que foram para licitação **sem o tempo necessário de amadurecimento e revisão**, o que refletiu diretamente nas consequências do certame [...] há prédios licitados sem PPCI aprovado, porque não dava tempo de aprovar, logo os documentos referente a esse item estavam ausentes na licitação, bem como seus quantitativos para execução, pois após aprovação do projeto de PPCI tem que se **fazer adaptação no prédio** em função de atender a legislação [...]" (S2)

"[...] nós tínhamos **pouco prazo para fazer a licitação**, logo na maioria das vezes colocamos alguns **projetos juntos na planilha de orçamento**, principalmente alguns complementares [...] Às vezes isso dava certo, mas **na maioria das vezes tínhamos muitos problemas no certame que eram derivados disso** [...] O projeto arquitetônico pelo menos ia completo, os projetos complementares, muitas vezes se pedia que a empresa contratasse. Durante o processo, no decorrer da obra, antes de começar a obra, eles nos apresentaram os projetos e os **problemas muitas das vezes já começavam a aparecer** [...] [...] Era tentativa e erro, na maioria das vezes **licitar os projetos complementares** para que a empresa os elaborassem era a maior **dor de cabeça** advinda do certame. [...] Só que aí, nessa licitação do todo que acabava acontecendo, às vezes o **projeto vinha ruim e trancava a obra**, às vezes demorava mais para andar, porque **os projetos não estavam prontos**. [...] Vamos tentar contratar projetos de fora, mas tem que ser por licitação. Então, eu não poderia contratar o escritório que eu sei que aquele vai não vai me dar dor de cabeça [...]" (S4)

"[...] as **incongruências da etapa de elaboração de projeto**, comprometeram os processos de licitação [...] Acabaram assim tendo **atrasos muito grandes** [...] muitos dos nossos prédios, por exemplo, foram pensados sem ter uma estrutura de acesso em termos de vias, em termos de energia, depois em termos de projetos complementares, como a parte de internet, de telefonia [...] aí uma parte da obra ficava pronta e as **demais instalações pendentes, inviabilizando o uso do prédio** [...]" (S6)

"[...] **E a gente começou a perceber que a gente tinha uma lacuna de conhecimento** absurda em relação a como deveriam ser o acompanhamento de contratos de obra e como deveriam ser as licitações de obras. **Porque a cultura que a gente herdou era de uma gestão de contratos genérica e uma gestão de licitação genérica.** A gente começou

a procurar cursos na área de licitação de obras, licitação e acompanhamento de contratos de obras [...]" (S8)

Essas falhas no planejamento podem ter contribuído para os atrasos na execução das obras e, conseqüentemente, da política pública como um todo. A implementação de um projeto dessa magnitude exige um gerenciamento eficaz tanto dos recursos humanos quanto dos processos administrativos (Bittencourt; Ferreira; De Brito, 2017; Oliveira, 2012).

Atraso no Cronograma

Essa categoria de análise abrange as dificuldades relacionadas às empresas que, após vencerem o processo licitatório, não tinham capacidade financeira, viabilidade técnica ou cumprimento de outros requisitos essenciais para iniciar e concluir a execução da obra.

Além disso, a legislação vigente impõe diversas exigências que precisam ser atendidas para garantir a execução do contrato, incluindo a Lei 8.666/93, normativas estaduais e municipais (Driessen; Glasbergen; Verdass, 2001). No entanto, essas exigências nem sempre garantiam que a empresa contratada tivesse condições adequadas de entrega, o que resultava em atrasos e necessidade de relicitações.

Os relatos dos *stakeholders* reforçam essas dificuldades:

"Muitas **empresas também aventureiras** também, que às vezes não executavam como deveria as obras, o que acabava ocasionando grandes **atrasos na entrega da obra** [...]" (S3)

"Às vezes dava uns descompassos devido ao atraso na execução das obras, porque, como as **obras atrasaram**, às vezes o pessoal mandava fazer os móveis, fazia licitação para fabricação da mobília, porque a mobília a gente fazia o projeto, mas era executado fora, a mobília ficava pronta e o prédio não estava com a **entrega da obra atrasada** [...]" (S4)

Relicitação

A necessidade de relicitação foi um desdobramento das falhas nos processos de licitação iniciais e também de problemas burocráticos relacionados à modalidade de contratação, rescisão contratual e padrões de qualidade das empresas contratadas.

A extinção amigável e estruturada dos contratos administrativos exigia que o objeto contratado fosse submetido a um novo processo licitatório, para garantir a seleção de novas empresas com capacidade real de execução.

Os *stakeholders* relataram como esse processo era demorado e frequentemente envolvia retrabalho e ajustes nos projetos originais:

"[...] outra questão também é que quando a gente tinha uma **empresa que faliu**, nós muitas vezes tínhamos que revisar o projeto original que foi feito lá na época da primeira licitação, depois de dois ou três anos, retorno de outros professores de pós graduação, contratação de novos professores, etc., eles vinham com outras ideias de projeto, gerando retrabalho para **viabilizar a relicitação** do objeto. Então, isso foi muito trabalhoso, muito difícil. Esses prazos nunca foram muito longos, pelo contrário. [...]" (S6)

"**A gente tem empresas com baixa qualidade**, que querem ganhar dinheiro a qualquer custo, com equipes reduzidas e sem capacidades, enfim, é a treva. A administração às vezes não **dava o devido resguardo legal quando o fiscal batia o pé com as irregularidades**, isso dependia do projeto, da obra. [...] não sei se tinha uma **pressão política da comunidade acadêmica**. Então a gente tem um **problema** para quem está dentro de uma unidade técnica. Isso é muito **desgastante**, tá? Porque a gente é técnico, concursado, a gente vai lá, a gente quer fazer mas a gente tem **pouca flexibilidade para negociar** coisas, porque determinada comunidade, parte da **comunidade acadêmica**, conseguiu demonstrar a sua importância por um lado, e por outro lado isso às vezes diminui o tempo [...] Então há uma resistência maior à rescisão, por exemplo, porque aí tu irá **precisar licitar de novo**." (S8)

"A gente **não conseguiu dar conta** de concluir todas as obras até 2012 [...] nós tivemos obras do REUNI que foram concluídas em 2018/2019, por exemplo. [...] o fator principal **não foi o orçamento ou a liberação do orçamento**, foi realmente um **fator burocrático**. [...] uma empresa apresenta um tipo de problema que não atende ao que foi proposto e aí tu precisa rescindir o contrato. E no serviço público **tudo tem prazo**. Até para você **rescindir um contrato**, tem que ter toda uma argumentação. Depois que rescindir o contrato, tu tens todos os prazos necessários para que a empresa possa fazer defesa, e aí tu ainda tem que **fazer uma nova licitação** ou buscar uma segunda empresa, porque uma nova licitação é mais delicada, porque muitas vezes tu precisa, dependendo do orçamento, saber se tu tem disponibilidade de usar aquele orçamento para **outra licitação** ou se tem que devolver para o MEC e o MEC precisa te liberar de novo o recurso [...]" (S9)

"[...] muitas **empresas que eram aventureiras**, tinham empresas que às vezes vinham com três ou quatro CNPJ, nós já fazíamos uma consulta e já sabíamos que teríamos problemas. Só que a empresa ganhava a licitação e logo em seguida a empresa não tinha condições de executar a obra e acaba quebrando e a gente precisa chamar o segundo colocado ou muitas vezes **acabávamos tendo que reliciar** a obra [...]" (S4).

"[...] a gente recebia também empresas que vinham para cá para contratar as obras. De certa forma **aventureiras** que não eram sérias. Algumas eram ingênuas, outras eram caseiras, vamos dizer assim. Tinha um procedimento, um método caseiro de trabalho **menos profissionalizado** e outras tinham má fé mesmo e muitas vezes precisávamos rescindir os contratos e muitas dessas rescisões necessitavam de uma **nova licitação**."(S8).

Com o início da execução das obras contratadas, houve um aumento significativo da demanda sobre os servidores das pró-reitorias de planejamento e infraestrutura (PROPLAD e PROINFRA). Isso impactou diretamente as atividades de gestão de contratos administrativos e fiscalização de obras.

A fiscalização de obras é uma atividade essencial que deve ser realizada de maneira organizada, assegurando o cumprimento das cláusulas contratuais, normas técnicas e requisitos administrativos.

A equipe responsável pela fiscalização precisa ter profissionais capacitados para monitorar e supervisionar todas as etapas da obra, garantindo a conformidade do que foi contratado com o que está sendo executado (TCU, 2021).

Ao final da obra, a administração pública deve exigir a entrega da documentação técnica completa, conhecida como "as built", que detalha as plantas, memoriais e especificações técnicas do que foi efetivamente construído.

Além disso, o período em que o REUNI foi implementado coincidiu com um momento de grande crescimento da construção civil no Brasil, devido aos investimentos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) (Bittencourt; Ferreira; Brito, 2017; Sales, 2019).

Esse cenário impactou a disponibilidade de mão de obra qualificada e a velocidade de entrega das obras, contribuindo para atrasos na conclusão dos projetos.

Os *stakeholders* relataram os desafios enfrentados na gestão da execução das obras e os instrumentos utilizados para minimizar os impactos negativos: Subcontratações de apoio à fiscalização; Deficiências na fiscalização e no recebimento de obras (aditivos e prazos); Falhas na elaboração de projetos (incompatibilidades); e Escassez de mão de obra qualificada.

Subcontratações de Apoio à Fiscalização

Os *stakeholders* apontaram que a subcontratação de empresas especializadas para apoiar a fiscalização foi uma decisão estratégica para suprir a sobrecarga da equipe técnica da FURG.

A terceirização permitiu um acompanhamento mais rigoroso das obras, aliviando a carga dos fiscais internos e garantindo uma maior qualidade na execução dos projetos.

Além disso, os profissionais subcontratados foram bem avaliados pelos entrevistados, sendo descritos como dedicados, qualificados e comprometidos com a qualidade da entrega dos objetos contratados.

"Eram **muitas obras** para **pouca gente** da universidade para **fiscalizar**. Então ficou realmente um **trabalho excessivo**, dividido entre poucos fiscais. Então houve a necessidade de uma contratação, de um **apoio em fiscalização** para ter mais gente apoiando todo esse levantamento, medições, enfim, mas todo esse acréscimo, **embora a gente tenha também conseguido vagas para aumentar nossa equipe**, mesmo assim, pelo número de obras, era **excessivo demais**. Então era **difícil** de **acompanhar tantas obras**, mesmo com a equipe ampliada, que eu era um grande volume, muito volume, por isso subcontratar foi uma decisão estratégica para dar conta da demanda." (S1)

"Então eu acho que como **instrumento de gestão** utilizado para **viabilizar** isso, se deu as **contratações externas para auxiliar em todos os processos**, tanto de **projetos quanto de execuções de obras, ou seja, a fiscalização mesmo**." (S6)

"[...] como **eram muitas obras**, a gente em determinado momento teve que **terceirizar**, terceirizar não só a execução, mas também a fiscalização, tinha que ter mais fiscais[...]. **Eu não me recordo de problemas**, acho que muito pelo contrário, esses profissionais eram arquitetos e engenheiros, eles tinham essa empresa que ganhou a licitação e **eles só somaram**. Eles eram **pessoas muito responsáveis**, profissionais responsáveis, eles eram bem minuciosos na questão da fiscalização, na análise dos contratos. Colaboraram muito em questões de respostas para órgãos de auditoria, então, eu acho que foi uma **experiência positiva**. Mas olha, eu não sei se não foi **mais sorte que juízo** esse caso em específico [...]" (S8)

Contudo, a subcontratação de fiscalização também gerou novas demandas administrativas, pois a equipe interna da FURG precisava fiscalizar os contratos das empresas contratadas para a fiscalização das obras.

"[...] assim, tu contrata projeto junto com a construção para "facilitar", só que já tem aqueles projetos andando, aí tu contrata empresas para fazer projetos das obras solicitadas, só que essa contratação também vira uma demanda pois é um processo que precisa ser fiscalizado [...], e lá pelas tantas... tu contrata uma empresa de fiscalização para dar apoio na fiscalização de tudo, e tu ainda precisa fiscalizar a empresa de fiscalização que te ajuda a fiscalizar o resto de todas as coisas [...] Aliviava um pouco mas em todas as frentes de trabalho tu continua com a responsabilidade de fiscal contratual, eles te reportam tudo que acontece na obra, mas terceirização e a falta do olhar próprio do fiscal, servidor da FURG, para mim era uma fragilidade muito grande [...]" (S3)

Deficiências do Processo de Fiscalização e recebimento de obras (aditivos de prazo e valor)

Os entrevistados destacaram a dificuldade em acompanhar todas as obras simultaneamente, especialmente devido à quantidade reduzida de fiscais e ao grande volume de projetos em andamento.

"Eu cheguei a pegar, não sei se foi, **14 obras ao mesmo tempo para fiscalizar**, então foram muitos desafios. Mas assim, primeiro desafio, obras em campos diferentes [...] Uma coisa era a obra em São Lourenço, era a obra em Santa Vitória, era a obra no hospital universitário e era obra em Santo Antônio da Patrulha. Sim, Jesus Cristo!! [...] Logo no início, o arquiteto não fiscalizava a obra. Quando começou o grande "bum", todos nós tínhamos muitas obras. Então éramos dois engenheiros para fiscalizar tudo que estava em execução. Cada um de nós tinha quase 20 contratos para fiscalizar, **vários impactos**, era **muita obra ao mesmo tempo, equipe reduzida**, campos diferentes, **locais diferentes** e apenas uma viatura para deslocamento entre a unidade sede e as unidades isoladas."(S3)

"Então o processo de fiscalização foi montado dentro da PROINFRA para que a gente conseguisse gerir essa galera toda, a galera que eu digo as **obras todas ao mesmo tempo**. A função do MEC, que era uma outra coisa burocrática, era fazer a vistoria da obra. Era liberar a nota, era postar as fotos das vistorias no site do MEC. Quantos por cento de cada coisa era resolvida? Quantos por cento foi pago, fotos do que tava pronto. **Então a gente ganhou mais uma parte burocrática ainda**, que era o **processo de licitação**, era mais a **função do SIMEC, equipe pequena, um monte de obra ao mesmo tempo. Campus diferentes, serviços de fiscalização**, a parte burocrática, **pagamento de nota** [...] Quem faz avaliação de documentação, quem faz avaliação e liberação de nota é um, o fiscal de obra é só fiscal de obra. **Ali a gente fazia tudo, era tudo junto**. [...] Então, além de tu sair pipocando **correndo pra esse monte de lugar**, tu ainda fazia essa **gestão de papel**, às vezes fazia um orçamento e às vezes montavam outro processo licitatório porque a gente continuava montando a documentação toda. **Então assim ó, tu chuta, corre, cabeceia, ataca, tá na goleira**. Então essa quantidade enorme de tarefas compromete o processo de fiscalização." (S3)

Outro problema identificado foi a falta de tempo para análise detalhada dos projetos, o que comprometeu a qualidade da fiscalização e resultou em falhas na execução.

"A gente não tinha muito para sentar e estudar os projetos. As coisas iam acontecendo no automático. A gente teve um caso de um prédio que eu me lembro, em que o arquitetonico demandava uma viga invertida para determinada parte do projeto. E o fiscal passou batido naquilo e aquilo foi construído de outro jeito [...]" (S8)

"A **equipe de infraestrutura era reduzidíssima**. Então foi um **esforço dos servidores técnicos muito grande**, especialmente a **fiscalização**. Eu considero que a fiscalização é a parte de maior **relevância** de um projeto.

Porque o projeto é importante, mas quando o projeto sai do papel, ele precisa ser consolidado de forma correta e o processo de fiscalização não pode falhar para não comprometer a qualidade do objeto. Então, **o maior desafio**, eu acredito, **não foi só a elaboração dos projetos, mas foi colocar esses projetos na rua**, foi **acompanhar essas empresas**. [...] no primeiro momento tinha pouca gente pra dar conta do **grande vulto de projetos e fiscalização** que se teve no período do REUNI." (S9)

O curto prazo para fiscalização e a falta de planejamento mais detalhado impactaram a execução e exigiram aditivos contratuais para corrigir problemas identificados ao longo do processo.

Falhas na Elaboração de Projetos (Incompatibilidades)

A falta de compatibilização entre os projetos arquitetônicos e complementares resultou na necessidade de aditivos para ajustes técnicos, tanto em termos de extensão de prazos quanto de correções na execução das obras.

"Tivemos alguns problemas com a compatibilização de projetos, mas acredito que deve ter havido mais. Não tenho dados preciso disso. Os **aditivos** serviram para dar conta desses problemas. Eu pessoalmente me envolvi numa **correção do projeto** de um de um prédio que, simplesmente, não fazia sentido. O primeiro pavimento, não conversava com o segundo, que não conversava com nada e assim por diante. [...] tinham problemas gravíssimos de projeto e eu me envolvi na adequação desse projeto antes de uma licitação, [...] e aí consegui adaptar, **resolvendo a tempo de não perder o recurso que tinha**. [...] Por um lado, a infraestrutura da universidade avançou muito, porque hoje nós temos uma infraestrutura que não teríamos se não tivéssemos embarcado nesse desafio. Por outro lado, **herdamos os problemas oriundos da maneira como foi feito o processo**. Enfim, a gente sabe que politicamente as vezes as coisas não podem ter o prazo que deveriam. [...] eu via os meus colegas **fiscalizando 12 obras ao mesmo tempo, o que é inviável**. E muito **sobrecarregados**. Alguns inclusive, saíram daqui nesse período em função de não suportar a **sobrecarga emocional** e também de trabalho mesmo." (S2)

"Uma das motivações dos aditivos pode ser uma falha de projeto, uma falha orçamentária, uma falha de planejamento, **era tudo muito rápido. Os projetos na época da expansão do REUNI** eram muito curtos, **pouco prazo**. Eu acredito que essa é uma **fragilidade**. Há alguma **falha humana** de erro quantitativo também, acredito, **pelo prazo que se tinha** para elaborar todos os **processos de licitação** [...]" (S3)

A sobrecarga da equipe técnica também impactou a qualidade dos projetos, pois a prioridade era dar andamento às licitações para garantir o recebimento dos recursos.

"Mas todo esse acréscimo, embora a gente tenha **também conseguido vagas para aumentar nossa equipe** pelo número de obras, **era excessivo demais**. E aí eu acho que talvez possam ter ficado algumas **falhas ainda**

nos projetos. E mesmo assim, como a gente em todos os processos, **tinha o prazo muito reduzido**, os **prazos da obra acabavam ficando também reduzidos**. A gente teve problemas pra conseguir **executar tudo dentro do prazo**. Gerar acréscimo **de prazo de aditivos**, também é em função também disso aí." (S1)

Outro problema identificado foi a diferença de ritmo entre as obras, já que cada empresa contratada possuía seu próprio método de trabalho.

"[...] as obras estão rolando e todas elas vão ter ritmos diferentes, porque são obras diferentes, projetos diferentes e empresas diferentes, então teve algo, **um complicador**, que eram projetos que apresentavam **complexidades diferentes** e outras que eram as **empresas que tinham formas de trabalhar diferente**, isso não cabia a universidade. Por mais que tivesse a parte de **fiscalização e de acompanhamento**, não tinha como obrigar que eles terminassem as obras no prazo definido[...]" (S6)

Escassez de Mão de Obra Direta Qualificada

Durante a implementação do REUNI, a cidade de Rio Grande passava por um período de crescimento econômico acelerado, impulsionado pela consolidação da indústria naval na região (Salles, 2014). Isso gerou uma alta demanda por profissionais da construção civil, tanto para projetos de infraestrutura no município quanto para a expansão física da FURG. Essa situação resultou em escassez de mão de obra especializada, dificultando a execução das obras dentro dos prazos estipulados.

Os depoimentos dos *stakeholders* reforçam esse cenário:

"[...] todo mundo acompanhou o *boom* do Polo Naval, então a gente tinha muita, muita competição, até, às vezes até com dificuldades de conseguir mão de obra, porque Rio Grande vivia em um período de efervescência [...]"(S7)

"Eu acho que uma das grandes dificuldades no momento era realmente a questão de mão de obra pra tudo. Sim, mão de obra para projeto, mão de obra civil para a questão de produção mesmo, elaborar as licitações. Aí tu não conseguias empresa porque não era só na época do Reuni, **não era só a universidade que estava expandindo. A própria área portuária também estava em alta**, Rio Grande como um todo, estava num momento que absorvia muita mão de obra. Já não tinha mais empresa que **conseguisse dar conta dessa demanda toda.** Então era a **falta de empresas**, era a **falta de profissionais capacitados** dentro das empresas, e até de **profissionais não capacitados!** O que foi um **grande desafio** ali, porque as **obras tinham um prazo. Então, além da questão de ter que dar certo, tinha que terminar.** Então eu acho que no REUNI, no meu ponto de

vista, ali o maior desafio foi a questão da **falta de mão de obra pra tudo.**" (S3)

"[...] tinha muita empresa que às vezes, por picuinha, **pedia aditivo.** Foram momentos **de muita briga,** porque as empresas também apresentavam como preposto uma **pessoa que não tinha conhecimento** técnico/administrativo para conduzir a execução do objeto, não tinha *expertise*, não sabia o que estava fazendo." (S4)

A falta de profissionais comprometeu o planejamento das obras e dificultou a execução dentro dos prazos estabelecidos. Esse problema, combinado com a sobrecarga da equipe técnica da FURG, resultou em um processo de gestão extremamente complexo para garantir a entrega das obras do REUNI. Assim, emergiram três categorias de análise denominadas de Sobrecarga de Trabalho; (Re)dimensionamento da estrutura organizacional; e Gestão da Infraestrutura ampliada e Impacto do REUNI.

Sobrecarga de Trabalho

A implementação do REUNI gerou uma demanda excessiva para a equipe técnica da FURG, que precisou desempenhar múltiplos papéis simultaneamente, desde a elaboração de projetos até a fiscalização das obras. O volume de trabalho resultou em altos níveis de estresse, com prazo reduzido para execução e grandes responsabilidades acumuladas sobre poucos servidores.

Os relatos dos entrevistados evidenciam a magnitude desse desafio:

"Então, que o **corpo técnico não era suficiente, muitas demandas** com **prazo curto** de desenvolvimento e **equipe técnica extremamente reduzida.** Tivemos algumas contratações adicionais de profissionais mas mesmo assim, **nunca atendia 100% a real necessidade [...]** parece que sempre a gente estava um pouco atrás ainda do que seria o ideal." (S1)

"[...] **E acho que os fiscais foram muito demandados.** Foi um **período de trabalho muito ruim** para quem estava aqui dentro, todo mundo se sentia muito **sobrecarregado [...]** É muito ruim para uma pessoa com **formação técnica** ver os **problemas** e **não poder fazer nada em relação a isso.** Então é **muito angustiante.** Foi um **período muito ruim [...]**" (S2)

"A gente estava trabalhando "enlouquecido" e quando via o reitor estava nas nossas costas, com os olhos grandes assim para ver o que a gente estava fazendo, se a gente estava realmente trabalhando ou não, porque a gente não saía nunca da etapa do projeto [...]" (S8)

"O desafio que tivemos foi conseguir fazer a consolidação de todas essas obras [...] fazer a conclusão das obras anteriores e fazer a administração das novas obras incluídas no plano de expansão com o REUNI, tivemos, realmente, uma **sobrecarga de trabalho muito grande.**" (S5)

"**Havia uma exploração da mão de obra, se podemos dizer assim... [...].** Desculpa, mas havia uma **super exploração** e tinha gente que **ficava aqui depois do horário e não ganhava hora extra.** Em algum momento, até teve algumas pessoas que ganharam alguma hora extra, mas as pessoas ficavam aqui até as 22h00 trabalhando, o que é completamente fora de qualquer coisa razoável." (S2)

Além disso, a carga horária de trabalho ultrapassava o razoável, com relatos de horas extras frequentes e não remuneradas.

"O principal problema era a pressão que a gente sofria e a quantidade de prazo para fazer as coisas e a exigência de que tudo saísse perfeito. Metas quase impossíveis com a estrutura que se tinha [...] **Então isso era muito angustiante.** Inclusive, **eu não pensava em ficar aqui por muito tempo** nesse período, **porque era insuportável.**" (S2)

"[...] Existia muita, muita, muita, **muita sobrecarga de trabalho.** Eu fui nomeado com cargo de gestão e eu **seguí fazendo um projeto em casa fora do horário** de trabalho, estava com um filho recém nascido, cara, e eu ia para casa e **ficava trabalhando até às 03h00** em projeto dos outros *campi*. Assim, era **muita sobrecarga, não sei como não enlouqueci naquela época,** porque, cara meu, meu filho não dormia a noite, e aí eu já ficava de noite acordado, **trabalhando no meu computador pessoal em casa,** para ver se conseguia dar conta de toda a demanda [...]" (S4)

"Só que eu peguei o baú todo [...] porque senão cada licitação dentro do mesmo local eles botavam um fiscal diferente. Então, naquela época era o bloco cirúrgico, era a maternidade, era o SPA, era não sei o quê, era o morgue, **tudo ao mesmo tempo.** Então eu peguei o baú todo, esse pacote, pra tentar fazer com que o deslocamento entre os locais das obras que necessitavam fiscalização facilitasse um pouquinho mais a logística, porque não tinha como fazer tudo ao mesmo tempo. Não tínhamos tempo de correr para cá e para lá, tinha que otimizar a rota. **Era muita obra ao mesmo tempo.** Equipe reduzida, campus diferentes, locais diferentes e o nosso setor tinha somente uma viatura disponível para essa locomoção que era necessária." (S3)

O excesso de trabalho afetou a saúde mental e emocional dos servidores, levando alguns a pedirem afastamento ou deixarem seus cargos.

(Re)dimensionamento da Estrutura Organizacional

Para atender às demandas geradas pela implementação do REUNI, foi necessário reformular a estrutura organizacional da FURG, criando novas pró-reitorias e reestruturando unidades acadêmicas.

O aumento no número de servidores exigiu um forte investimento em infraestrutura física e administrativa (Almeida, 2011).

Os *stakeholders* relataram essas mudanças:

"[...] Então, nós **nunca conseguimos um apoio contratando empresas** para nos apoiar. As contratações externas sempre foram **uma má experiência**, então olha, não adianta seguir esse caminho, não vai nos levar a nada, **então nós precisamos aumentar a equipe**. [...]" (S5).

"[...] **Eu tenho muito claro** que nós tivemos uma **dedicação e um esforço muito grande**. Eu sei que no momento foi bastante desgastante para quem estava trabalhando. Mas foi um esforço coletivo, eu não tenho dúvidas de que foi. **Foi um esforço muito grande** e que a gente sempre precisa reconhecer naquele momento. Conseguimos também alguns **cargos de coordenação de direção para poder organizar melhor as duas pró reitorias**, porque são duas pró reitorias que são fundamentais, né? (S9)
O REUNI gerou uma frente de obras imensa, né? A universidade teve que contratar, inclusive, equipe técnica para apoio. Houve uma **reforma no regimento da universidade** e também uma **transformação da esfera administrativa na universidade** [...] nós passamos a ter, então, as unidades acadêmicas que temos hoje." (S5)

"A universidade mudou toda a estrutura de organização por departamentos de áreas de conhecimento para a unidade acadêmica, então Escola de Engenharia, Escola de Química. Antes era Departamento de Física, Departamento de Materiais [...] Então, essa mudança também aconteceu na parte de administração da universidade [...]" (S8)

Além disso, demandas associadas ao processo de fiscalização da expansão da infraestrutura, ensejaram a criação de novos cargos e funções gratificadas, contratações temporárias de equipes técnicas (técnicos, engenheiros e arquitetos), bem como liberação de vagas para novos concursos.

"[...] Assim, eram muitos projetos, poucas pessoas, né? Com a adesão do REUNI, liberaram as vagas para concurso de arquiteto, de engenheiro, etc, melhorando a nossa situação aqui, com mais gente trabalhando, mais gente para dividir a responsabilidade. [...]" (S6)

"A gente conseguiu a liberação de vaga para concurso de técnicos, mas como ainda tinha muita obra em andamento, a gente conseguiu um número ainda maior de vagas." (S9)

"Tipo, na PROINFRA tinha uma diretoria de obras. Bom, então tinha uma **função para o diretor de obras da PROINFRA**. Isso tudo foi contemplado dentro do REUNI. Porque nós tínhamos **criado novas reitorias que não existiam, assim como também estruturas administrativas**, tudo isso foi melhorado pela reitoria, pois antes do REUNI não existia nenhuma dessas subdivisões.(S7)"

Nesse sentido, estratégias que foram inicialmente desenvolvidas para aliviar a pressão e carga de trabalho nos servidores tiveram um efeito rebote, gerando uma nova categoria de análise.

Multiplicidade de Papéis e Funções

Essa categoria revela como a sobrecarga de responsabilidades impactou os servidores efetivos da FURG durante a implementação do REUNI. Apesar de as subcontratações terem auxiliado no suporte à infraestrutura, o aumento do volume de trabalho e a necessidade de assumir múltiplos papéis levaram a riscos na qualidade dos processos de execução e fiscalização das obras.

Os entrevistados relataram como essa dinâmica afetou suas atividades diárias:

"Eu me recordo que alguns **projetos** até foram **contratados fora**. Foram terceirizados porque a gente **não tinha condições de dar conta** naquele momento especificamente. Então houve um **esforço enorme de reforço da equipe** para dar conta de **múltiplas funções**. Tinha que fazer o projeto, depois tinha que fazer os processos licitatórios [...] depois tinha que fazer a fiscalização... E eu sei que o pessoal se desdobrava, tinha que se virar para dar conta de tudo." (S7)

"[...] Muitas vezes, nós éramos colocados como fiscais do contrato, mas quem ia para obra mesmo era o colega engenheiro que estava conosco ou as empresas contratadas para apoio a fiscalização. Tínhamos muitas funções para poucos cargos disponíveis, o que gerava **sobrecarga de trabalho**." (S4)

"Então não era só a **mesma pessoa, a mesma mão de obra, a mesma equipe que montava o processo licitatório, que fazia o projeto** fazer o orçamento. Era a mesma equipe que fiscalizava o processo todo, fiscalizava a obra, um mesmo profissional tinha **múltiplas funções** [...] Havia uma **sobrecarga de trabalho** e chegou um momento que **colapsou**. Esse momento colapsou, as obras, os projetos começaram a ser subcontratados e a equipe ficou praticamente inteira na fiscalização." (S3)

"[...] Chegou um determinado ponto em que nós não conseguimos mais dar conta mais dos projetos. **Eram muitas funções diversas para uma mesma pessoa**. E o processo começou a complicar quando a gente começou a subcontratar apoio para elaboração de projeto e para fiscalização. Tudo começou a colapsar [...]" (S3)

O impacto da acumulação de funções comprometeu a qualidade da fiscalização e da execução das obras, conforme apontado pelos *stakeholders*:

"Devido a esse **quantitativo de atribuições para cada um de nós**, acabava se que a fiscalização não era tão eficiente como poderia ser [...] com a equipe era reduzida, a equipe de projeto também não era tão eficiente quanto

poderia ser, porque também tava fazendo outra coisa, arquitetos fiscalizando, em algum momento todo mundo assumiu as demandas do campo [...]" (S3)

Esses desafios reforçam a discussão proposta por Okamoto (2019) e Veiga (2010), que destacam a necessidade de reformulação da estrutura organizacional para suportar a expansão física das universidades federais. No caso da FURG, o REUNI levou à reformulação do organograma institucional, à criação de novas unidades administrativas, e ao redimensionamento do plano de desenvolvimento institucional para lidar com a ampliação do quadro de docentes, técnicos e estudantes.

4.3.3 Avaliação e Controle das Obras do REUNI na FURG

Todas as instituições que recebem repasses de verbas públicas devem prestar contas ao órgão concedente dos recursos, conforme estabelecido no parágrafo único do artigo 70 da Constituição Federal de 1988, artigo 93 do Decreto-Lei 200/1967 e artigo 59 da Portaria Interministerial 424/2016 (TCU, 2021).

A prestação de contas está diretamente associada aos mecanismos de controle da administração pública (Q12) e tem como objetivo avaliar a economicidade, eficiência, eficácia e efetividade dos investimentos realizados no âmbito do REUNI (Brasil, 2018).

De acordo com Rossi, Lipsey e Freeman (2004), uma avaliação abrangente deve considerar todas as etapas da política pública, desde o planejamento e implementação até os resultados finais, buscando otimizar processos e maximizar benefícios para a sociedade.

Quando os *stakeholders* foram questionados sobre as principais dificuldades na prestação de contas e a viabilidade técnica e econômica dos produtos derivados do REUNI, emergiram duas categorias principais: Controles Internos de Gestão; e Auditorias Internas e Externas.

Controles Internos de Gestão

Os *stakeholders* apontaram que o principal mecanismo de controle das obras foi o uso do SIMEC (Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle),

uma plataforma do Ministério da Educação (MEC) voltada para monitoramento de orçamento e execução de programas governamentais.

O SIMEC funciona como um portal de operações, integrando a gestão de políticas e programas do MEC ao ciclo de planejamento, execução, monitoramento e avaliação.

Os entrevistados relataram como esse sistema foi utilizado para gerenciar as obras do REUNI:

"Nós fazíamos o controle das obras através da alimentação do cronograma físico e financeiro no SIMEC. A função das notas das execuções das obras, a quantidade que foi executada, as fotos de cada vistoria, a descrição. Porque não bastava as fotos, tinha que fazer as descrições dos serviços em textos. Então tudo era gerenciado e relatado ali, aditivo de prazo, aditivo de valor, tudo ficava registrado neste sistema de monitoramento do MEC." (S3)

"Tinha um sistema que era diferente quase no final da minha atuação na Pró-reitoria, tinha que alimentar um sistema com as fotos das obras, colocar as fotos lá. Acho que era semanal, que tinha que botar fotos do andamento da obra [...]" (S4)

"[...] nós tínhamos "o bom SIMEC", os nossos fiscais faziam a alimentação, executavam a obra e iam alimentando o sistema para o monitoramento e controle do MEC. O MEC nos cobrava muito isso todas as vezes que íamos a Brasília. Para solicitar algum recurso, para liberação de algum recurso, eles sempre queriam ver o seu SIMEC atualizado." (S5)

A integração do SIMEC como ferramenta de prestação de contas foi essencial para garantir transparência e rastreabilidade dos recursos públicos, reduzindo riscos de desvios e permitindo que o governo acompanhasse o cumprimento das metas pactuadas no REUNI.

Auditorias Internas e Externas

A auditoria é o exame sistemático das atividades de um setor ou de uma organização e tem a função de averiguar se os processos e as atividades estão sendo desenvolvidas conforme o planejamento e também se são eficazes. Auditar é o mesmo que analisar ou examinar com base no plano pré-estabelecido e nas metas a serem atingidas, buscando utilizar os recursos da melhor maneira possível (Teixeira, 2012). O processo de auditoria auxilia as organizações a alcançar seus objetivos adotando uma abordagem sistemática e disciplinada para a avaliação e

melhoria da eficácia dos processos de gestão de riscos, de controle e de governança corporativa (Teixeira, 2012).

Nas instituições, as auditorias podem ser classificadas em externa e interna. A externa se distribui nas diversas áreas de gestão (auditoria de recursos humanos, auditoria jurídica, auditoria contábil etc.). Já a interna tem como objetivo avaliar o processo de gestão em si, englobando a governança corporativa, a gestão de riscos e a aderência às normas com o objetivo de adicionar valor e melhorar as operações de uma organização (Teixeira, 2012).

Especificamente no setor público, a auditoria externa é uma competência dos tribunais de contas, que devem seguir as orientações das Entidades Superiores de Auditoria, como o Tribunal de Contas da União (TCU). No setor público, a auditoria é essencial para fornecer informações e avaliações independentes e objetivas sobre a gestão e o desempenho de políticas, programas e operações governamentais (Costa, 2020).

No que tange às auditorias internas e externas da FURG no REUNI, os *stakeholders* apontam que:

"[...] por duas vezes veio o pessoal da CGU e TCU aí fizeram uma auditoria interna, um veio para ver mais a questão do patrimônio imobiliário e outros para ver duas obras. [...] É claro que tem certas coisas que o pessoal que vem, às vezes, não tem conhecimento técnico para saber assim o modo [...]. Porque às vezes pega um pessoal que sabe muito sobre a legislação, sabe muito sobre administração, direito, mas não sabe, não tem conhecimento técnico sobre a obra [...]" (S4)

"Havia uma cobrança muito forte dos órgãos de controle, especialmente a CGU. Muitas vezes, a CGU vinha fazer fiscalizações *in loco* da qualidade das obras, de, enfim, da execução financeira nos cronogramas. [...] Uma vez eles iam fazer um levantamento aqui que eles queriam saber se o espaço físico que nós estamos construindo ele não era muito maior do que a necessidade [...] Então eles realmente estão superdimensionados ou não, então nós tínhamos que provar o número de estudantes e servidores que iriam utilizar o espaços, etc. [...] [...] muitas vezes a gente justificou os equívocos dizendo que aconteceu devido ao número baixo de servidores técnicos na unidade[...]" (S5)

"[...] ficava tudo no setor de planejamento, passava pelo procurador federal. Anualmente a gente tinha a avaliação da CGU. E essa prestação de contas final, né? Ela ficava sempre a cargo da Pró-Reitoria de Administração, que depois virou pró-reitoria de Administração e Planejamento[...]" (S7)

"[...] Não participei de prestação de contas. Quem trabalha mais com isso eu acho que é a Pró-Reitoria de Planejamento. Eventualmente vinha algum questionamento de auditoria, tal coisa até foi paga num determinado momento, já estava pronto. Alguma coisinha assim a gente explicava, nunca teve problema. A gente tinha que alimentar um sistema com fotografias,

acho que as notas iam para lá, né? E a gente ia mandando, alimentando um banco de dados com a parte física da obra versus a parte financeira." (S8)

"[...] Então chegou um ponto às vezes que as obras meio que não travavam, mas ficava uma relação muito desgastante entre contratante e fiscal por conta dessas questões assim, de que tinha que estar tudo muito afinado com o que a gente esperava que uma auditoria viesse nos cobrar[...]" (S8)

"Embora essa seja uma responsabilidade do planejamento. Mas a prestação de contas, ela também está ligada àquilo que foi oferecido. Se ofereceu todos os cursos planejados naquele período, temos o número de alunos previsto, porque a prestação de contas tem vários setores e vários tipos, então, quando a gente faz aquela prestação de conta, Tribunal de Contas da União, quer saber, o número de vagas, o número de de, de entradas de saída, tudo isso pesa, então, embora fosse responsabilidade dessa pró reitoria esses dados, eles eram levantados pelas demais reitorias. Eu acredito que a gente não teve problemas nas prestações de contas. Nós nunca tivemos durante esse período e após esse período, nenhuma notificação que não pudesse ser esclarecida. Nós não tivemos nenhum problema de prestação de contas com os órgãos de controle." (S9)

Após a conclusão e entrega da obra, é essencial iniciar a Gestão Administrativa do Objeto (Q13), que inclui atividades técnicas e administrativas necessárias para garantir sua manutenção e custeio. Estes custos devem ser considerados durante o planejamento inicial das obras do REUNI, levando em consideração os aspectos de viabilidade técnica e econômica do empreendimento, a fim de evitar que a obra finalizada (objeto) não traga benefícios para a comunidade acadêmica e local (*stakeholders/beneficiários*) (TCU, 2021).

No setor público, é imprescindível que todos os órgãos desenvolvam um plano de manutenção predial, incluindo inspeções regulares que previnam problemas estruturais e operacionais. Esse plano deve considerar os diversos componentes da construção, seguir as normas técnicas vigentes e observar as recomendações dos fabricantes e fornecedores dos materiais e equipamentos utilizados (TCU, 2021).

Ao serem questionados sobre a Gestão Administrativa da infraestrutura ampliada pelo REUNI, os entrevistados expressaram preocupações relacionadas à sustentabilidade e manutenção das obras concluídas, consolidando duas principais categorias de análise: Gestão da Infraestrutura Ampliada e Impacto do REUNI.

Gestão da Infraestrutura Ampliada

Os entrevistados demonstraram grande preocupação com a ausência de previsão de recursos destinados à manutenção predial das ampliações realizadas

pelo REUNI. O crescimento acelerado da infraestrutura universitária gerou um volume expressivo de novas edificações que demandam manutenção contínua, o que não foi devidamente contemplado nos repasses financeiros para a fase pós-implementação.

"[...] Deve-se ter em mente que a obra, uma vez concluída, requer recursos para custeio e manutenção, razão pela qual esses aspectos devem ser obrigatoriamente considerados na escolha da solução mais adequada. Teve coisas que daqui a pouco, se tivesse pensado um pouquinho melhor, poderia ter reduzido a questão de espaço." (S1)

"[...] A questão toda é a manutenção desse sistema todo eu acho que o Reuni não previu [...]" (S3)

"[...] acho que a FURG executou muito bem, porque nós entregamos a maioria das obras. Hoje eu acho que o maior impacto do programa é a manutenção que é necessária no grande vulto de prédios [...] aqui nós temos um monte de entraves pra fazer isso, que eu acho que são necessários, que são as licitações, os projetos básicos, todos termos de referência. Se faz tudo muito bem feito, se cobra, se faz uma execução muito planejada disso e mesmo assim a gente não recebe, talvez com a qualidade que gostaria, mas eu acho que o grande problema que nós estamos passando na universidade agora, não só na FURG, eu acho que em todas as federais, especialmente a questão da **manutenção**, precisamos urgente de recursos para fazer a manutenção desse patrimônio enorme que vai se perder." (S5)

Apesar das preocupações dos *stakeholders*, todas as obras executadas no âmbito do REUNI contavam com um caderno de especificações técnicas e memorial descritivo, os quais forneciam diretrizes sobre a correta execução e manutenção das instalações físicas, obedecendo às normas técnicas vigentes. Entretanto, mesmo com a existência desses documentos, o desafio reside na disponibilidade de recursos financeiros para viabilizar a manutenção preventiva e corretiva dos prédios construídos.

Além disso, os *stakeholders* questionaram a viabilidade econômica da manutenção dos campi fora de sede, dado que a expansão geográfica da FURG aumentou significativamente os custos operacionais da instituição, elevando a necessidade de repasses financeiros do governo federal.

"[...] eu não sei como a PROINFRA está **atuando hoje**, porque talvez tenha uma ou outra obra em andamento, mas não está vindo **recurso de capital** e até mesmo recurso para custeio, que poderia ser para manutenção dos prédios [...] um apoio, mas ao mesmo tempo uma pressão de prefeitos, para que a gente levasse a universidade pública **para fora do campus sede**, talvez com um alinhamento ideológico e político com o governo federal, e que ao meu ver, enfim, que naquele momento pareceu uma ótima oportunidade

para a universidade e para o país, mas hoje **eu tenho dúvidas realmente, se a gente não acabou criando alguns elefantes brancos**, da nossa universidade a partir do REUNI." (S6)

"[...] Então minha avaliação é que foi bastante positivo o programa do REUNI na FURG. Olha, a gente teve uma excelente qualidade das obras [...] Então, por isso que eu digo que o papel da fiscalização é muito bom, porque a gente encontra no andamento das obras empresas que não atendem os requisitos mínimos de conhecimento técnico [...] Ainda que hoje a gente tenha que continuar fazendo discussão nesses *campi* pelos cursos ofertados, pelo número de vagas e a complementação das vagas [...] e também não podemos esquecer da manutenção desses prédios de todos os *campi* fora de sede [...] acredito que o REUNI não teve uma previsão para esse fato." (S9)

A implementação do REUNI trouxe à tona uma série de desafios. A rápida expansão do quadro de pessoal nas universidades federais, tanto técnico-administrativo quanto docente, gerou uma demanda maior por infraestrutura. As universidades se viram obrigadas a aumentar sua capacidade instalada de forma acelerada, o que muitas vezes resultou em construções e ampliações feitas de maneira apressada e com recursos limitados (Avila, 2019).

Nesse sentido, os *stakeholders* relataram preocupações acerca das áreas construídas ociosas geradas pelo processo de expansão, o que gera custos de manutenção e demanda de pessoal tanto para operação. Conforme evidenciam os registros orais a seguir.

"[...] Então, por exemplo, temos um prédio especificamente que **tem terraços muito grandes**, na minha avaliação. Para que a gente precisa de terraços muito grandes? **não é um espaço útil** para nós [...]" (S2)

"Se fosse fazer de novo, eu acho que se tivesse a estrutura que tem hoje, eu vejo algumas **áreas estão ociosas**, se tivesse de novo outro programa assim, **algumas decisões deveriam ser tomadas de forma diferente** [...]" (S4)

"Naquele momento se viviam um momento assim de investimento na universidade, pensando que cada vez a gente ia ter mais na educação superior. **Hoje, analisando em relação a evasão que se tem, me parece que tem que foi superdimensionado em alguns momentos.** [...]" (S2)

Impacto do REUNI

Os *stakeholders* salientam aspectos positivos, uma vez que a reestruturação qualificou diversos espaços na universidade, dobrou sua área física e aumentou consideravelmente as condições de trabalho de servidores através da entrega de produtos de qualidade.

"[...] os prédios administrativos das pró-reitorias também permitiram melhorar a **qualidade de trabalho e acomodar melhor todo mundo**. Ficou melhor todo mundo que trabalha aqui no campus se sente trabalhando num espaço de qualidade [...]" (S1)

"[...] a FURG **dobrou a sua área física** e proporcionalmente às suas vagas, tanto de docentes como discentes e técnicos. Então, sem dúvida, essa reestruturação qualificou muito a universidade. Senão, realmente a gente estaria meio atrasado, meio parado no tempo. Então essas correrias acabam sendo necessárias. Enfrentar os desafios e superar, porque depois vale a pena [...]" (S1)

"Com o que nós conseguimos possibilitar para a sociedade, deixar como **legado**, a universidade não só dobrou de tamanho, eu diria que ela foi muito além do dobrar de tamanho. Se a gente considerar que entregamos tudo, todos os prédios, todos os espaços [...] um salto sem precedentes na história da instituição [...]" (S7)

"Então eu avalio que o Reuni e os produtos derivados dele, que foram muito positivos, não só para a universidade, mas para comunidade geral, **inclusive os os campi que foram criados**." (S9)

"Eu acho que a equipe de técnicos aqui dentro, conseguiu contornar os muitos problemas que vieram das obras e dos projetos. Sim, não vejo assim uma má qualidade no sentido material da construção em si, da obra [...]" (S2)
 "[...] **Olha, eu acho que do que a gente teve de tudo, de dificuldade, a gente fez milagre sim**. As obras são todas **muito sólidas, foram todas terminadas, o acabamento são muito civilizados, muito dignos**. A gente tem críticas injustas da comunidade acadêmica, a gente sabe que pelo o que foi, pela dificuldade, pela limitação, pelo orçamento, por tudo que se passou, que o que tem é muito bom. Então tu tem uma infiltração de água no telhado, aquilo vira um inferno [...] E isso é visto de uma forma muito crítica, são críticas muito severas com relação a essas ocorrências, eu não posso nem dizer que são falhas, pode ter alguma falha construtiva, alguma coisa, nada muito grave, sabe.[...] É um padrão que exige um processo de manutenção periódica [...] Eu tenho a percepção que a **Diretoria de Obras fez milagre**. Então, eu acho que só tem, **apesar do desgaste**, dos conflitos, de toda sobrecarga de trabalho. **Se fez um trabalho muito bom, muito bom mesmo**." (S8)

A avaliação final dos *stakeholders* sobre a implementação do REUNI na FURG foi majoritariamente positiva, enfatizando que os benefícios obtidos com o programa superaram os desafios enfrentados.

"No final, apesar de ter sido um desafio realmente profissional, **está tudo aí construído, tudo o que foi conquistado, né?** [...] Então, eu acho que o resultado no fim **foi muito positivo**.. Foi um período de correria, mas de muito crescimento, tanto profissional e o resultado para a sociedade. **Sem dúvida valeu a pena**." (S1)

"[...] a **expansão foi positiva**. Os prédios propostos foram entregues, muitas universidades desistiram em algum momento e a **FURG não desistiu nunca** [...] **Trabalhava até mais tarde** e montava o processo de novo[...]" (S2)

"**Eu acho que tudo deu muito certo.** Todo mundo correu tudo que podia **para que nada fosse impactado negativamente** [...] a **expansão foi positiva.** Os prédios propostos foram entregues [...] Muitas universidades desistiram em algum momento e a FURG não desistiu nunca [...] Eu acho que de forma positiva, o Reuni trouxe uma infraestrutura muito boa pra universidade." (S3)

"**Nós tivemos sucesso** em Santo Antônio da Patrulha. Também ampliamos lá, e é claro que eles estão crescendo, vão precisar de mais e mais infraestrutura. Em Santa Vitória também acho que também tivemos sucesso, ficamos um pouco mais atrasados em São Lourenço do Sul, porque nós tivemos um problema para conseguir um espaço para criar a universidade." (S5)

"[...] Acho que em termos de qualidade das obras, com exceção de uma ou outra obra [...] **criamos um legado** que hoje faz parte da universidade e isso é muito bom." (S6)

"[...] Eu fiquei muito feliz quando eu vi iniciarem os cursos a partir também da adequação de instalações nos campos fora da sede, **a gente tava avançando, dando um salto.** Enfim, avançamos enormemente também na criação de cursos de mestrado. Então tudo isso é revertido como **um bem para a sociedade.** Porque a nossa ampliação, além dos empregos gerados, gerou, uma criação de trabalho para uma série de profissionais e as contratações de novos docentes e pessoal técnico [...]" (S7)

"Para mim, o REUNI na FURG foi realmente um programa que se **trabalhou muito, que se discutiu, que planejou mesmo num pequeno espaço de tempo.** Claro que algumas coisas a gente pode pensar que poderia ter feito diferente e tal. **Eu posso avaliar no geral que foi um bom projeto.** Um projeto muito bom [...] a gente conseguiu atender demandas que estavam surgindo, **a universidade se fortaleceu muito com o REUNI.** Porque no momento em que tu tens melhor estrutura, maior professores de técnicos, com isso, a gente pode trabalhar o desenvolvimento de **novas tecnologias e fazer um trabalho bastante grande de inovação,** com parcerias com as empresas." (S9)

A avaliação geral foi muito positiva, destacando os desdobramentos do REUNI na FURG, o resultado alcançado através das metas pactuadas no programa, o comprometimento da equipe técnica e de gestão em fazer um ótimo trabalho, as contribuições para a sociedade, o legado e a possibilidade de vislumbrar novos caminhos para o desenvolvimento da universidade.

A partir dessas análises, percebe-se que o REUNI, apesar dos desafios operacionais e financeiros, fortaleceu estruturalmente a FURG, promovendo avanços institucionais e consolidando sua presença como universidade pública de referência. Entretanto, para futuras iniciativas de expansão, é fundamental que haja um planejamento mais robusto, considerando não apenas a construção da infraestrutura, mas também sua manutenção e sustentabilidade ao longo do tempo.

Nesse contexto, a implementação de políticas públicas deve priorizar ferramentas analíticas estruturadas, que permitam a identificação e mitigação de

entraves ao longo do processo, garantindo que os investimentos públicos resultem em benefícios contínuos para a sociedade (Lima, 2018; Secchi, 2013; Bittencourt; Ferreira; De Brito, 2017; Lotta, 2019).

O quadro 07 a seguir apresenta a síntese da análise de conteúdo, apresentando as dimensões de análise, os elementos, indicadores e categorias que emergiram da análise dos discursos com os *stakeholders* acerca do processo de implementação do REUNI na FURG.

Quadro 07 – Síntese da Análise de Conteúdo

AVALIAÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA	Dimensões	Elementos	Indicadores	Categorias da Análise de Conteúdo			
	REUNI	Adesão da Instituição ao Programa	Motivação (Q1)	Democratização do acesso ao ES	Ampliação do quadro de servidores	Melhorias Estruturais e Expansão Física	Estrutura Multicampi
		Impedimentos para o REUNI na FURG	Desafios (Q2)	Planejamento Exíguo	Carência na Equipe Técnica	Articulação Célere dos envolvidos (beneficiários / <i>stakeholders</i>)	
	Planejamento de Obras do REUNI na FURG	Levantamento das necessidades locais de infraestrutura	Demanda de Infraestrutura (Q3)	Magnitude da demanda	Reforço do quadro técnico efetivo	Consolidação de demandas difusas	Ações baseadas em demandas prévias ao REUNI
		Planejamento e Definição de Ações Prioritárias	Plano de Ação (Q4)	Planejamento coerente e articulado com os beneficiários/ <i>stakeholders</i>	Definição de prioridades de infraestrutura para execução das obras	Subcontratações de projetos	Compatibilização de Escopo, Recursos e Requisitos
		Realização de Estudo Técnico Preliminar	Diagnóstico (Q5)	Diagnóstico Superficial e diálogo restrito aos atuantes na gestão	Equalização dos Projetos, Recursos e Requisitos		
	Implementação e Gestão das Obras do REUNI na FURG	Obtenção de Licenciamento Ambiental, Autorizações e Alvarás	Regulamentações (Q6)	Legislação ambiental (Aspectos Limitantes)	Paralisação, Desmobilização e Mobilização	Danos ao Erário (Aditivos de custo e prazo)	
		Definição do Objeto para Atendimento da Necessidade Pública	Objeto do Escopo (Q7)	Contrapartida (Vagas X Infraestrutura)			

		Captação de Recursos Financeiros	Investimentos (Q8)	Investimentos Realizados	Submissão de propostas para captação de recursos		
		Realização de Licitação	Processos Administrativos de Gestão (Q9)	Falha nos processos de licitação	Atraso no cronograma	Relicitação	
		Contratação, Fiscalização e Recebimento de Obras	Gestão da Execução do Objeto (Q10)	Subcontratações Apoio à Fiscalização	Deficiências no processo de fiscalização e recebimento de obras (Aditivos de prazo e valor)	Falhas na Elaboração de Projetos (Incompatibilidades)	Escassez de Mão de Obra Direta Qualificada
		Recursos Humanos	Estrutura Organizacional (Q11)	Sobrecarga de trabalho	(Re)dimensionamento da estrutura organizacional	Multiplicidade de Papéis e Funções	
	Avaliação e Controle das Obras do REUNI na FURG	Prestação de Contas	Controle (Q12)	Controles Internos de Gestão	Auditorias Internas e Externas		
		Operação e Manutenção	Gestão Administrativa do Objeto (Q13)	Gestão da Infraestrutura Ampliada	Impactos do REUNI		

Fonte: Elaboração própria (2024)

A avaliação da implementação do REUNI na FURG como política pública foi orientada pelas etapas de planejamento; Implementação e Gestão e Avaliação e Controle descritas no quadro acima. A estas dimensões de análise foram atribuídos elementos e seus respectivos indicadores para nortear a construção da análise de dados em torno do processo de implementação.

A partir destes indicadores, foi realizada a análise de conteúdo de onde emergiram as categorias de análise que respondem aos indicadores propostos em cada dimensão. Esta análise permitiu realizar posteriormente a avaliação da implementação do REUNI na FURG, conforme é apresentado na seção seguinte.

4.4 Avaliação Qualitativa da Política Pública Reuni da FURG

Esta avaliação, ainda que qualitativa, se fundamenta na proposição de que uma análise do processo de implementação de uma política pública pode assumir a forma de uma pesquisa de implementação ou uma pesquisa avaliativa (Secchi, 2013) de forma mais subjetiva, para revelar os significados por trás do fenômeno,

considerando a sua complexidade, riqueza e a profundidade das dimensões e elementos associados que estão em pauta no processo de avaliação da política pública.

Dessa forma, a avaliação qualitativa tem um caráter essencialmente descritivo, identificando as razões que levaram ao sucesso ou fracasso da política, levando em consideração as expectativas e o universo simbólico dos atores envolvidos. Nesse sentido, a avaliação qualitativa *ex post* do processo de implementação do REUNI na FURG tem como objetivo julgar o mérito da política pública no período de adesão ao programa (2007-2017), sob a ótica das seguintes dimensões: REUNI – Adesão da FURG ao programa e seus desafios; Planejamento das obras do REUNI na FURG; Implementação e gestão das obras do REUNI na FURG; e Avaliação e controle das obras do REUNI na FURG

A avaliação foi realizada com base na percepção do pesquisador, utilizando uma escala Likert de 1 a 5, onde 1 significa "muito ruim" e 5 significa "excelente", conforme apresentado no Quadro 08.

Quadro 08 - Avaliação *ex post* do REUNI na FURG

DIMENSÃO	MUITO RUIM (1)	RUIM (2)	REGULAR (3)	BOM (4)	EXCELENTE (5)
REUNI			3		
PLANEJAMENTO DE OBRAS DO REUNI NA FURG			3		
IMPLEMENTAÇÃO E GESTÃO DAS OBRAS DO REUNI NA FURG				4	
AVALIAÇÃO E CONTROLE DAS OBRAS DO REUNI NA FURG				4	
RESULTADO DA AVALIAÇÃO					(4) BOM

Fonte: Elaboração própria (2024)

A primeira dimensão avaliada compreende a adesão da FURG ao REUNI, considerando os principais desafios e motivações para essa decisão. As seguintes categorias de análise foram identificadas: Democratização do acesso ao Ensino Superior; Ampliação do quadro de servidores; Melhorias Estruturais e Expansão Física; Estrutura Multicampi; Planejamento Exíguo; Carência na Equipe Técnica; e Articulação Célere dos Envolvidos (beneficiários / *stakeholders*) **A avaliação desta dimensão foi classificada como 3 – Regular.**

Essa avaliação fundamenta-se na análise do referencial teórico e na percepção do pesquisador a partir das falas dos entrevistados. A adesão da FURG ao REUNI possibilitou a democratização do ensino superior, a ampliação do quadro de servidores e melhorias estruturais significativas, consolidando a estrutura multicampi.

No entanto, diversos *stakeholders* relataram falhas no planejamento, incluindo escassez de equipe técnica e dificuldades na articulação entre os envolvidos na implementação da política pública. A falta de um dimensionamento adequado da equipe técnica comprometeu a execução, e a articulação entre os *stakeholders* ocorreu de forma restrita a determinados grupos, visando o cumprimento dos prazos do programa.

A segunda dimensão analisada refere-se ao planejamento das obras, considerando os seguintes aspectos: Magnitude da demanda; Reforço do quadro técnico efetivo; Consolidação de demandas difusas; Ações baseadas em demandas prévias ao REUNI; Planejamento coerente e articulado com os beneficiários/*stakeholders*; Definição de prioridades de infraestrutura para execução das obras; Subcontratações de projetos; Compatibilização de Escopo, Recursos e Requisitos; Diagnóstico Superficial e diálogo restrito aos atuantes na gestão; e Equalização dos Projetos, Recursos e Requisitos, em uma escala likert de 1 a 5, onde 1 significa muito ruim e 5 significa excelente, **a avaliação dessa dimensão foi classificada como 3 – Regular.**

O curto prazo para planejamento comprometeu a realização de um diagnóstico aprofundado das reais necessidades da universidade, o que resultou em um planejamento incoerente e pouco articulado com os *stakeholders*. A carência de equipe técnica exigiu a subcontratação de projetos, que, em muitos casos, apresentaram inconsistências e precisaram ser revisados diversas vezes, atrasando ainda mais os processos.

Entretanto, algumas demandas já haviam sido mapeadas antes do REUNI, o que facilitou a definição de prioridades de infraestrutura e a compatibilização do escopo dos projetos.

A terceira dimensão analisada compreende a implementação e gestão das obras, considerando os seguintes aspectos: Legislação ambiental (Aspectos Limitantes); Paralisação, Desmobilização e Mobilização; Danos ao Erário (Aditivos de custo e prazo); Contrapartida (Vagas X Infraestrutura); Submissão de propostas

para captação de recursos; Falha nos processos de licitação e Atraso no cronograma; Relicitação; Subcontratações Apoio à Fiscalização; Falhas na Elaboração de Projetos (Incompatibilidades); Deficiências no processo de fiscalização e recebimento de obras (Aditivos de prazo e valor); Sobrecarga de trabalho; Escassez de Mão de Obra Direta Qualificada; (Re)dimensionamento da estrutura organizacional; e Multiplicidade de Papéis e Funções. A avaliação desta dimensão foi classificada como 4 – Bom.

Embora tenha havido falhas no cumprimento das normas ambientais, que resultaram na paralisação de obras e aditivos de custo e prazo, a FURG demonstrou alta eficiência na captação de recursos para viabilizar a expansão da infraestrutura.

Foram identificadas falhas nos processos de licitação, devido à participação de empresas sem capacidade técnica para cumprir os contratos, o que levou a atrasos e necessidade de relicitações.

Por outro lado, a subcontratação de fiscalização foi bem-sucedida, aliviando a sobrecarga da equipe interna e garantindo maior eficiência na execução das obras. A reestruturação organizacional também foi um avanço positivo, reduzindo a multiplicidade de papéis e a sobrecarga de trabalho.

A última dimensão avaliada refere-se ao controle e avaliação das obras, considerando os seguintes aspectos: Controles Internos de Gestão; Auditorias Internas e Externas; Gestão da Infraestrutura Ampliada; e Impactos do REUNI. A avaliação dessa dimensão foi classificada como 4 – Bom.

A FURG realizou um controle interno eficaz, garantindo transparência e conformidade com as metas pactuadas no REUNI. A universidade também respondeu prontamente às auditorias internas e externas, demonstrando compromisso com a prestação de contas e a governança institucional.

Entretanto, a falta de previsão de recursos para manutenção da infraestrutura ampliada representa um risco de sucateamento das novas instalações. Essa constatação corrobora os apontamentos de Lima (2020), Lauermann (2019) e Filardi (2014), que destacam os desafios das universidades federais na gestão de infraestrutura sem suporte financeiro contínuo para sua manutenção.

Apesar dessas dificuldades, o impacto positivo do REUNI é inegável, garantindo melhorias estruturais que beneficiaram ensino, pesquisa e extensão, além de proporcionar melhores condições de trabalho e estudo para servidores e alunos.

De forma geral, a avaliação *ex post* do REUNI na FURG, utilizando uma escala Likert de 1 a 5, onde 1 representa "muito ruim" e 5 representa "excelente", obteve uma avaliação de 4, ou seja, BOM. Essa classificação considera a análise contextual, contemplando tanto os fatores restritivos quanto os fatores facilitadores que influenciaram a implementação da política pública na universidade.

Dentre os fatores limitantes, destaca-se o curto prazo para submissão das propostas, o que comprometeu o desenvolvimento de um planejamento mais seguro, eficiente e articulado com os *stakeholders*. Como consequência, as discussões sobre os prós e contras da adesão ao REUNI foram restritas a um grupo específico de gestores ligados à Reitoria, enquanto a participação da comunidade acadêmica foi reduzida. A expectativa inicial era que o programa ampliasse as oportunidades de debate e envolvimento institucional, mas, na prática, a articulação ocorreu de forma limitada e acelerada, restringindo a possibilidade de um planejamento mais inclusivo.

As falhas no planejamento, impostas pela pressão dos prazos e pela escassez de recursos humanos especializados, repercutiram ao longo de todas as fases do programa, impactando a implementação, a gestão e o controle das obras do REUNI. Essas limitações evidenciam a necessidade de que futuras políticas públicas de expansão universitária contemplem um planejamento estratégico mais robusto, prevendo não apenas a execução da infraestrutura, mas também sua sustentabilidade e manutenção a longo prazo. Isso reforça o argumento de Bittencourt, Ferreira e De Brito (2017), Henriques (2016) e Oliveira (2012) de que a efetividade das políticas públicas está diretamente relacionada à solidez do planejamento inicial e à inclusão de múltiplos atores na tomada de decisão.

Por outro lado, alguns fatores facilitadores foram determinantes para a execução da política na FURG. O diagnóstico prévio de demandas institucionais, a articulação eficiente entre a Reitoria e as pró-reitorias e a organização estratégica da equipe técnica permitiram que a universidade maximizasse seus esforços para captar recursos federais. Essa captação viabilizou melhorias na infraestrutura física da FURG, incluindo a construção e reforma de salas de aula, laboratórios de pesquisa, gabinetes para docentes, restaurantes universitários, salas administrativas e aquisição de equipamentos para ensino e pesquisa.

A análise do desempenho da FURG no REUNI permitiu identificar pontos fortes e desafios da universidade durante o processo de adesão e implementação do programa. Dentre os pontos fortes, destacam-se a atuação estratégica na captação

de recursos e a coordenação administrativa da gestão universitária, que garantiu a execução de obras essenciais para a ampliação da estrutura física e acadêmica da instituição. Já entre os desafios, evidenciam-se a insuficiência de mão de obra técnica especializada, a escassez de recursos materiais e a pressão dos prazos estabelecidos pelo programa, fatores que impactaram diretamente o planejamento e a execução das obras.

Apesar dessas limitações, a universidade conseguiu implementar o programa de forma satisfatória, garantindo que as demandas de infraestrutura fossem atendidas e que os impactos da política pública fossem amplamente percebidos pelos beneficiários (*stakeholders*). A FURG adotou uma abordagem estratégica para minimizar os riscos do programa, explorando ao máximo seus pontos fortes e buscando mitigar suas fragilidades.

O papel da gestão e das lideranças institucionais foi fundamental para o êxito da implementação do REUNI. A articulação entre os gestores e a equipe técnica, composta por profissionais especializados na área de infraestrutura e planejamento, possibilitou um aproveitamento eficaz dos recursos disponibilizados pelo programa, garantindo um volume histórico de investimentos para a universidade.

Essa coordenação estratégica e técnica possibilitou que os desafios encontrados ao longo da implementação fossem minimizados, garantindo que as metas pactuadas no programa fossem cumpridas e que a qualidade das obras fosse preservada. Como resultado, a FURG consolidou sua infraestrutura por meio da ampliação e modernização de seus espaços físicos, garantindo um impacto positivo não apenas para a comunidade acadêmica, mas também para a sociedade em geral.

Dessa forma, a avaliação *ex post* do REUNI na FURG demonstra que, apesar dos desafios enfrentados, a política pública cumpriu seus principais objetivos e proporcionou melhorias significativas para a universidade. Para futuras expansões, torna-se essencial um planejamento mais detalhado, que contemple não apenas a construção de novas infraestruturas, mas também sua manutenção e sustentabilidade a longo prazo, garantindo a perenidade dos investimentos públicos e a continuidade da oferta de ensino superior com qualidade.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tomando como referência o objetivo geral da pesquisa, que foi realizar uma avaliação *ex post* da implementação da política pública REUNI na FURG, conclui-se que a política obteve resultados satisfatórios, sendo avaliada com nota 4 na escala Likert, indicando um desempenho bom. Essa avaliação permitiu compreender não apenas os avanços proporcionados pelo programa, mas também os desafios estruturais, administrativos e operacionais enfrentados pela universidade durante sua adesão e execução.

O REUNI contribuiu significativamente para o crescimento físico da universidade, mas sua implementação revelou fragilidades estratégicas, como uma distribuição desbalanceada de recursos humanos e materiais, além da necessidade de maior articulação entre as instâncias superiores da administração e a comunidade acadêmica. Esses fatores impactaram diretamente a eficiência da execução e foram analisados a partir da correlação entre os dados coletados e a literatura existente sobre políticas públicas e gestão universitária.

No que tange ao primeiro objetivo específico, mapear a implementação do REUNI na FURG (2007-2017), o estudo evidenciou uma expansão considerável da infraestrutura física da instituição. O crescimento territorial foi substancial, incluindo a ampliação dos campi e a descentralização das atividades acadêmicas, permitindo maior capilaridade e inclusão estudantil. No entanto, esse crescimento exigiu adaptações na gestão institucional, tanto no que diz respeito ao orçamento para manutenção dessas estruturas quanto à alocação de servidores técnicos e docentes, gerando desafios adicionais à administração universitária.

O segundo objetivo específico, identificar as motivações e desafios enfrentados pela universidade na adesão ao programa, revelou que a decisão da FURG de aderir ao REUNI foi impulsionada pela necessidade urgente de expandir sua estrutura multicampi, aumentar a oferta de cursos e fortalecer o quadro de servidores. A adesão ao programa foi percebida como uma oportunidade estratégica para mitigar anos de defasagem estrutural e acadêmica, decorrentes de períodos de escassez de recursos e degradação das instalações. Contudo, esse movimento também trouxe desafios consideráveis, como a necessidade de garantir a sustentabilidade da expansão sem comprometer a qualidade do ensino e da gestão universitária.

O terceiro objetivo específico, compreender as etapas de planejamento, implementação, gestão e controle da política pública, possibilitou a identificação de gargalos que influenciaram a efetividade do programa na FURG. O planejamento foi realizado em um curto período, limitando análises aprofundadas sobre demandas institucionais, dificultando a articulação com os beneficiários diretos do programa e impactando a fase de execução. A necessidade de rápida captação de recursos e cumprimento de prazos estabelecidos reduziu a capacidade de prever desafios futuros, afetando a qualidade do planejamento e, conseqüentemente, a implementação e gestão da política pública.

A implementação do REUNI, além de lidar com desafios administrativos internos, também enfrentou dificuldades externas, como embargos ambientais em algumas obras, ocasionando paralisações e gerando prejuízos financeiros. A subcontratação de profissionais para fiscalização foi uma solução encontrada para minimizar impactos negativos, mas não foi suficiente para evitar problemas decorrentes da sobrecarga de trabalho da equipe técnica da universidade. Apesar desses entraves, a análise evidenciou que a FURG soube lidar com grande parte dos desafios impostos pelo programa, adotando estratégias de mitigação e buscando soluções para viabilizar o cumprimento das metas estabelecidas.

A fase de avaliação e controle das obras do REUNI na FURG destacou a capacidade da universidade em responder de forma eficiente aos órgãos responsáveis pelas auditorias internas e externas. A transparência na prestação de contas e a adequação aos critérios exigidos pelos mecanismos de controle foram aspectos positivos identificados na gestão do programa. No entanto, identificou-se uma lacuna na previsão orçamentária para manutenção e operação das novas infraestruturas, um fator que preocupa os stakeholders, dado que a expansão física demanda recursos contínuos para sua operacionalização e conservação ao longo do tempo.

Diante do exposto, mesmo com os desafios enfrentados nas diversas etapas do processo, é inegável que a adesão da FURG ao REUNI trouxe avanços estratégicos para a universidade. A política pública proporcionou um impacto positivo na estrutura acadêmica, elevando a qualidade das instalações, fortalecendo a pesquisa e garantindo um ambiente mais adequado para a comunidade universitária. No aspecto social, a ampliação da oferta de vagas e a descentralização dos campi permitiram que um maior número de estudantes tivesse acesso ao ensino

superior público e gratuito, democratizando oportunidades educacionais, especialmente para regiões mais distantes dos grandes centros urbanos.

No que se refere à avaliação do desempenho da FURG no processo de adesão ao REUNI, a pesquisa demonstrou que, de forma geral, a implementação foi positiva e satisfatória, sendo classificada como boa. O planejamento das obras, ainda que tenha sofrido com prazos curtos e desafios burocráticos, resultou em um crescimento físico estruturado, com projetos bem elaborados e execução adequada dos empreendimentos. A alocação de recursos, apesar de alguns desafios na distribuição de pessoal e na sustentabilidade das expansões, foi feita de maneira eficiente dentro das possibilidades da instituição.

É importante destacar que, além do impacto físico e administrativo, o REUNI também trouxe aprendizados institucionais valiosos para a gestão universitária. A experiência acumulada ao longo do processo possibilitou um refinamento nos mecanismos de planejamento estratégico da FURG, permitindo que a universidade desenvolvesse competências para futuras políticas de expansão e melhoria de sua infraestrutura.

Embora seja um estudo ex post, os resultados fornecem um panorama detalhado sobre a implementação do REUNI na FURG, considerando não apenas a visão dos gestores e técnicos diretamente envolvidos, mas também as abordagens teóricas que fundamentam a análise de políticas públicas. A pesquisa não apenas documenta os avanços e desafios da política na universidade, mas também propõe recomendações que podem ser aplicadas na gestão de programas semelhantes em outras instituições federais.

Além da contribuição acadêmica e técnica, este estudo também proporcionou reflexões importantes para a comunidade universitária. Para os servidores da FURG, a análise do REUNI possibilitou um exercício crítico sobre os impactos da política pública, permitindo que gestores e técnicos avaliem suas próprias contribuições e identifiquem áreas de aprimoramento na implementação de futuras políticas. Para o pesquisador, o estudo representou um aprofundamento na área de gestão pública e políticas educacionais, proporcionando uma visão detalhada dos desafios da administração universitária no contexto de expansão institucional.

Por fim, para outras universidades federais, esta dissertação oferece subsídios teóricos e metodológicos que podem servir de base para análises semelhantes, auxiliando gestores no planejamento, implementação e avaliação de

políticas públicas voltadas à ampliação da infraestrutura do ensino superior no Brasil. A experiência da FURG, ao longo do REUNI, traz lições importantes sobre os desafios da gestão pública, os impactos administrativos de políticas governamentais e as estratégias que podem ser adotadas para otimizar processos futuros.

Apesar das contribuições da presente pesquisa, algumas limitações devem ser consideradas. A análise se baseou, majoritariamente, em percepções qualitativas dos stakeholders entrevistados, o que pode não refletir integralmente a visão de outros grupos envolvidos, como discentes e docentes. Além disso, o estudo focou no aspecto qualitativo da implementação, sem incorporar indicadores quantitativos que poderiam complementar a análise.

Diante disso, sugere-se que estudos futuros ampliem o escopo da pesquisa, abordando, por exemplo, a quantificação dos impactos financeiros de longo prazo, a análise detalhada dos aditivos contratuais e os efeitos das obras paralisadas no desempenho institucional. Levantamentos quantitativos sobre esses aspectos, aliados a metodologias mais abrangentes, permitirão um entendimento mais completo sobre a efetividade da política pública e seus desdobramentos para a FURG e para outras universidades federais.

REFERENCIAS

ALMEIDA, C. W. L. Fiscalização contratual: “Calcanhar de Aquiles” da execução dos contratos administrativos. *Revista do TCU*, n. 114, p. 53-62, 2009.

ALMEIDA, M. R. R. A dimensão socioespacial da FURG: um estudo de caso sobre a Universidade Federal do Rio Grande no contexto de sua expansão. 2011. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande, Rio Grande, 2011.

ALVARENGA, F. C. et al. Alterações de custo e prazo em obras públicas. *Ambiente Construído*, v. 21, p. 161-180, 2020.

ANDRADE, R. B.; VELOSO, V. L.; DE JUSTEN, A. Uma visão geral sobre o regime diferenciado de contratações públicas: objeto, objetivos, definições, princípios e diretrizes. *Informativo Justen, Pereira, Oliveira e Talamini*, Curitiba, n. 60, fev. 2012.

ARRETCHE, M. T. S. Tendências no estudo sobre avaliação de políticas públicas. *Terceiro Milênio: Revista Crítica de Sociologia e Política*, v. 1, n. 1, p. 126-133, 2013.

ARY, D. et al. *Introduction to Research in Education*. 8. ed. Wadsworth: Cengage Learning, 2009.

ÁVILA, J. S. A gestão de pessoas na FURG enquanto um campo de disputas após a implementação do REUNI. 2019. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2019.

BACHMANN, C. P. et al. Gestão de obras públicas: um estudo de caso na Universidade Federal de Santa Maria - UFSM. 2017.

BARCELOS, M.; RODRIGUES, M. S. Concepções de política pública e práticas discursivas: Uma análise sobre as políticas para a Educação Superior nos Governos Lula (2003-2010). *Education Policy Analysis Archives/Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, v. 25, p. 1-23, 2017.

BATISTA, L. E. et al. Indicadores de monitoramento e avaliação da implementação da Política Nacional de Saúde Integral da População Negra. *Saúde e Sociedade*, v. 29, 2020.

BATTAGLIO JR, R. P.; LEDVINKA, C. B. Privatizing human resources in the public sector: Legal challenges to outsourcing the human resource function. *Review of Public Personnel Administration*, v. 29, n. 3, p. 293-307, 2009.

BENIN, I. Fiscalização de obras públicas: avaliação na reforma da Escola Municipal Aroldo de Freitas. 2019.

BITTENCOURT, M. F. N.; FERREIRA, P. A.; DE BRITO, M. J. Avaliação do processo de implementação de obras públicas em universidades federais: um estudo do programa Reuni. *Revista Gestão Universitária na América Latina-GUAL*, p. 79-102, 2017.

BOONE, H. N. J.; BOONE, D. A. Analyzing Likert data. *Journal of Extension*, v. 50, n. 2, p. 30, 2012.

BOWLING, A. *Research Methods in Health*. Buckingham: Open University Press, 1997.

BRASIL. Lei n.º 10.520, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10520.htm. Acesso em: 24 mar. 2023.

BRASIL. Ministério da Economia. *Relatório de Gestão 2020*. Brasília, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/economia>. Acesso em: 10 jan. 2024.

BRASIL. Ministério da Educação. *Análise sobre a Expansão das Universidades Federais 2003 a 2011*. Relatório da Comissão Constituída pela Portaria n.º 126/2012. Brasília, 2012. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=12386-analise-expansao-universidade-federais2003-2012-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 4 abr. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. *Relatório do primeiro ano do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI*. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=2069-reuni-relatorio-pdf&category_slug=dezembro-2009-pdf&Itemid=30192. Data de publicação: 2008. Acesso em: 6 abr. 2023.

BRASIL. Planalto do Governo. *Decreto que institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI*. Data de publicação: abr. 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6096.htm. Acesso em: 6 abr. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n.º 2981/2014 - TCU - Plenário*. Ministro Relator: Bruno Dantas. Sessão: 5 nov. 2014. Disponível em: . Acesso em: 1 mar. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Fiscobras 2022: fiscalização de obras públicas pelo TCU - 26º ano*. Brasília: TCU, Secretária-geral de Controle Externo, 2022.

BRASIL. *Reuni - Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - Recursos dobram em oito anos nas universidades federais*. Disponível em: <reuni.mec.gov.br>. Consultado em: 30 dez. 2023.

BRASIL. *Recursos do REUNI/UFBA podem chegar a 282 milhões | UFBA - Escola de Administração*. Disponível em: <www.adm.ufba.br>. Consultado em: 30 dez. 2023.

BRASIL. *Reuni - Reestruturação e Expansão das Universidades Federais*. Disponível em: <reuni.mec.gov.br>. Consultado em: 30 dez. 2023.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Democracia, estado social e reforma gerencial. *RAE-Revista de Administração de Empresas*, v. 50, n. 1, p. 112-116, 2010.

BURGOS, M. T. B.; BELLATO, C. C. Gerencialismo e pós-gerencialismo: em busca de uma nova imaginação para as políticas educacionais no Brasil. *Sociologia & Antropologia*, v. 9, p. 919-943, 2019.

BURNS, N.; GROVE, S. K. *The Practice of Nursing Research Conduct, Critique, & Utilization*. Philadelphia: Saunders, 1997.

CGU – CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. *Manual de avaliação da execução de programas de governo*. Brasília: CGU, 2015. Disponível em: <https://goo.gl/2y3KDh>. Acesso em: 22 abr. 2023.

COSTA, A. F. da. *Trilhas de aprendizagem em auditoria governamental*. 2020.

COSTA, J. F. Jr. *Um estudo sobre as barreiras no processo de internacionalização das empresas incubadas em Natal/RN*. 2018. 142 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Centro de Tecnologia, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2018.

CLASON, D. L.; DORMODY, T. J. Analyzing data measured by individual Likert-type items. *Journal of Agricultural Education*, v. 35, n. 4, p. 31–35, 1994.

DE OLIVEIRA, A. J. et al. Programa Reuni nas instituições de Ensino Superior federal [IFES] brasileiras: um estudo da eficiência operacional por meio da análise envoltória de dados [DEA] no período de 2006 a 2012. *Race: Revista de Administração, Contabilidade e Economia*, v. 13, n. 3, p. 1179-1210, 2014.

DE SOUZA, Y. H.; SECCHI, L. Extinção de políticas públicas. Síntese teórica sobre a fase esquecida do policy cycle. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 20, n. 66, 2015.

DIAS SOBRINHO, J. Avaliação e transformações da educação superior brasileira (1995-2009): do provão ao Sinaes. *Avaliação*, Campinas; Sorocaba, v. 15, n. 1, p. 195–224, 2010.

DRIESSEN, P. P. J.; GLASBERGEN, P.; VERDAAS, C. Interactive policy-making – a model of management for public works. *European Journal of Operational Research*, v. 128, n. 2, p. 322-337, 2001.

EGASHIRA, F. P.; CAFFÉ FILHO, H. P. Capacitação de Gestores e Fiscais de Contratos Administrativos. *ID on line Revista de Psicologia*, v. 13, n. 45, p. 434-452, 2019.

FERNANDES, A. L. Q. M. J. *Elaboração de projetos básicos: relevância para a eficácia na realização de obras públicas*. 2015.

FERREIRA, A. C. S. A.; FERREIRA, B. S. A.; BRITO, R. S. *Obras públicas inacabadas: as principais causas que resultam em desperdício de dinheiro público*. 2017.

FILARDI, A. M. B. *As contradições do Programa REUNI: o caso das Ciências Sociais na UFSCar*. 2014.

FILGUEIRAS, F. Além da transparência: accountability e política da publicidade. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, p. 65-94, 2011.

FLYNN, N. *Public Sector Management*. Londres: Sage, 2012.

FURG. *Anuário de 2018*. Disponível em: https://proplad.furg.br/images/Anurio_Estatstico_2018__versao_online_1610_publicada.pdf. Acesso em: 13 mar. 2023.

FURG. *Apresentação*. Disponível em: <https://www.furg.br/a-furg/apresentacao>. Acesso em: 15 fev. 2023.

FURG. *Boletim Estatístico 2010*. Disponível em: <https://sistemas.furg.br/sistemas/paginaFURG/arquivos/menu/000000261.pdf>. Acesso em: 13 mar. 2023.

FURG. *Relatório de Gestão 2011*. Disponível em: https://acessoainformacao.furg.br/images/relatorios/relatorio_2011.pdf. Acesso em: 22 maio 2024.

FURG. *Boletim Estatístico 2013*. Disponível em: <https://sistemas.furg.br/sistemas/paginaFURG/arquivos/menu/000000360.pdf>. Acesso em: 13 mar. 2023.

FURG. *Relato Integrado 2020*. Disponível em: <https://www.furg.br/arquivos/institucional/2020-relato-integrado-furg.pdf>. Acesso em: 13 mar. 2023.

GIULIANI, M. Policy termination. In: CAPANO, G.; GIULIANI, M. (Orgs.). *Dizionario di politiche pubbliche*. Carocci, 2005. p. 290-291.

HUGHES, O. E. *Public Management and Administration*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2003.

JAMIESON, S. Likert scales: How to (ab)use them. *Medical Education*, v. 38, n. 12, p. 1217-1218, 2004.

JOSHI, A. et al. Likert Scale: Explored and Explained. *British Journal of Applied Science & Technology*, v. 7, n. 4, p. 396–403, 2015.

JUNIOR, E. B. L. et al. Análise documental como percurso metodológico na pesquisa qualitativa. *Cadernos da FUCAMP*, v. 20, n. 44, 2021.

JÚNIOR, V. S. G.; VILARDI, L. O.; SANABIO, M. T. *Contratação e execução de obras públicas pela Universidade Federal de Juiz de Fora no contexto da expansão ocorrida a partir de 2007: uma análise dos possíveis fatores de insucesso relacionados à fase conceitual estratégica*. 2019.

KETTL, E. D. F. *The Global Public Management Revolution*. Washington DC: The Brookings Institution, 2000.

KISSELER, L.; HEIDEMANN, F. G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? *Revista de Administração Pública*, v. 40, n. 3, p. 479-499, 2006.

LAUERMAN, R. O. *Uma avaliação do REUNI na Universidade Federal do Rio Grande do Sul como política pública*. 2019.

LIMA, D. F. *Entre a expectativa e a realidade: implicações do Plano de Expansão e Reestruturação das Universidades Federais (REUNI) para a formação acadêmico-profissional em Serviço Social no contexto da Universidade Federal de Campina Grande, Campus Sousa-PB*. 2020.

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

LIMA, L. L.; D'ASCENZI, L. Políticas públicas, gestão urbana e desenvolvimento local. *Metamorfose*, 2018.

LOTTA, G. S.; FAVARETO, A. D. S. Desafios e soluções para a gestão das grandes obras públicas no Brasil. *Revista Construção*, 1 jul. 2017.

LOTTA, G. (Org.). *Teorias e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil*. 2019.

MONTEIRO, L. M. *Modelo “Top Down”: uma reflexão sobre a implementação de políticas públicas e a participação dos gestores governamentais*. *Revista Gestão Organizacional*, v. 9, n. 3, 2016.

MARINHO, R. C. P. et al. Fiscalização de contratos de serviços terceirizados: desafios para a universidade pública. *Gestão & Produção*, v. 25, p. 444-457, 2018.

MARTIN, D. G. *O Reuni a partir de uma revisão sistemática da literatura. Nucleus*, v. 16, n. 1, 2019.

MISOCZKY, M. C. *Teorización organizacional: de las mutaciones funcionales a las posibilidades de una crítica ontológica. Texto inédito*, 2016.

MONTEIRO, L. M. Modelo “Top Down”: uma reflexão sobre a implementação de políticas públicas e a participação dos gestores governamentais. *Revista Gestão Organizacional*, v. 9, n. 3, 2016.

MOTTA, C. A. P. Qualidade das obras públicas em função da interpretação e prática dos fundamentos da Lei 8.666/93 e da legislação correlata. 2005.

MOTTA, P. R. M. O estado da arte da gestão pública. *Revista de Administração de Empresas*, v. 53, p. 82-90, 2013.

OKAMOTO, E. Y.; DA SILVA NETO, J. M. Gerenciamento de projeto: processo licitatório para contratação de obras e serviços de engenharia da Universidade Federal de Rondônia (UNIR). *Brazilian Journal of Development*, v. 5, n. 1, p. 424-441, 2019.

OLIVEIRA, A. Burocratas da linha de frente: executores e fazedores das políticas públicas. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 6, p. 1551-1573, nov./dez. 2012.

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

OLIVEIRA, L. R.; PASSADOR, C. S. Ensaio teórico sobre as avaliações de políticas públicas. *Cadernos Ebape. BR*, v. 17, p. 324-337, 2019.

OLIVEIRA, V. E. As fases do processo de políticas públicas. *Políticas Públicas em Debate*. São Bernardo do Campo: UFABC, p. 15-37, 2013.

OSBORNE, S. *The New Public Governance?* Londres: Routledge, 2010.

PAULA, A. P. P. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. *Revista de Administração de Empresas*, v. 45, p. 36-49, 2005.

PETERS, B. G. *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. Londres: Routledge, 2010.

POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University, 2004.

PONDY, L. R. Varieties of organizational conflict. *Administrative Science Quarterly*, p. 499-505, 1969.

PRADO, F. S. et al. Gestão de obras públicas: um diagnóstico sobre os aditivos de contratos praticados no âmbito do Instituto Federal do Triângulo Mineiro. 2018.

RAEDER, S. T. O. Ciclo de políticas: uma abordagem integradora dos modelos para análise de políticas públicas. *Perspectivas em Políticas Públicas*, v. 7, n. 13, p. 121-146, 2014.

RAMOS, G. P.; ROTHEN, J. C.; FERNANDES, M. C. S. G. Mecanismos de avaliação e regulação da Universidade Federal Brasileira no REUNI: entre a proposta e o contrato. *Revista Internacional de Educação Superior*, v. 6, p. e020015-e020015, 2020.

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

RUA, M. G.; ROMANINI, R. Para aprender políticas públicas. Brasília: Instituto de Gestão, Economia e Políticas Públicas (IGEPP), v. 1, 2013.

RUA, M. G. Análise de políticas públicas: conceitos básicos. Manuscrito, elaborado para el Programa de Apoyo a la Gerencia Social en Brasil. Banco Interamericano de Desarrollo: INDES, 1997.

RUA, M. G. *Políticas Públicas*. 3. ed. rev. atua. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; Brasília: CAPES/UAB, 2014.

SALES, E. C. S. S. et al. O programa de apoio a planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI): uma análise de seu processo de avaliação. *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior (Campinas)*, v. 24, p. 658-679, 2019.

SALLES, A. C. Os reflexos da (in) sustentabilidade urbana em um sistema social: um estudo dos efeitos produzidos pelo Polo Naval na cidade de Rio Grande. 2016.

SAMPIERI, R. H.; COLLADO, C. F.; LUCIO, M. B. *Metodologia de Pesquisa*. São Paulo: Penso Editora Ltda, 2013.

SECCHI, L. *Análise de Políticas Públicas: Diagnóstico de Problemas, Recomendação de Soluções*. Cengage Learning, 2020.

SECCHI, L. *Políticas Públicas: Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos*. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SECCHI, L. *Políticas Públicas: Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos*. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

SINGH, Y. K. *Fundamental of Research Methodology and Statistics*. New Delhi: Newage International Ltd, 2006.

SIQUEIRA, J. S. Eficiência das universidades públicas federais brasileiras: um estudo com foco no projeto Reuni. 2015.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, p. 20-45, 2006.

SOUZA, J. P. B. M. Avaliação dos impactos acadêmicos do REUNI nos cursos de graduação do Instituto de Cultura e Arte da UFC na experiência dos gestores. 2020.

TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Obras Públicas em 10 Passos*. Tribunal de Contas da União. Brasília: TCU, 2021.

TEIXEIRA, V. M. P. Impacto da auditoria interna na externa: ótica do auditor externo. 2012. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Aveiro (Portugal), 2012.

TORRES, J. D. T. Implementación del modelo bottom-up en la política pública de asentamientos informales en Neiva. *Revista Ciudades, Estados y Política*, p. 17-31, 2019.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. Recomendações Básicas para a Contratação e Fiscalização de Obras de Edificações Públicas. Brasília, v. 4, 2014. p. 9. Disponível em:

<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/obras-publicas-recomendacoes-basicas-para-a-contratacao-e-fiscalizacao-de-obras-e-edificacoes-publicas.htm>. Acesso em: 22 abr. 2023.

VEIGAS, M. A. L. Guia de procedimentos e empresas de fiscalização de obras. 2010. Tese (Doutorado).

VIANA, A. L. Abordagens metodológicas em políticas públicas. *Revista de Administração Pública*, v. 30, n. 2, 1996.

VIEIRA, M. M. F.; SOUAIN, D. D. *Pesquisa Qualitativa em Administração: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

WIESNER, I.; VENNESSON, P.; WIESNER, I. *Routledge Handbook of Research Methods in Military Studies*. p. 92, 2014.

WU, X. et al. Guia de políticas públicas: gerenciando processos. 2014.

YIN, R. K. *Estudo de Caso: Planejamento e Métodos*. Bookman Editora, 2015.

ZAMPIER, M.; STÉFANO, S. Metodologia da pesquisa. 2013. Disponível em: <http://repositorio.unicentro.br:8080/jspui/handle/123456789/1279>. Acesso em: 22 abr. 2023.

APÊNDICE A – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO
UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE - FURG
INSTITUTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS, ADMINISTRATIVAS E CONTÁBEIS –
ICEAC

Você está sendo convidado a participar da Pesquisa Acadêmica “**Uma avaliação ex post do processo de implementação de obras públicas do Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) na FURG**”, cujo pesquisador responsável é o mestrando João Carlos Hammes André, da Universidade Federal do Rio Grande - FURG.

O objetivo do Projeto é avaliar o processo de implantação de políticas públicas, compreendendo as consequências, limites e desafios enfrentados pela universidade no seu processo de expansão.

Cabe destacar que esta pesquisa faz parte de uma dissertação de Mestrado em Administração da Universidade Federal do Rio Grande – FURG. Você está sendo convidado para participar desta pesquisa por atuar na Universidade em cargo ou função relevante dentro do contexto e temática investigada.

1. PARTICIPAÇÃO NA PESQUISA

Sua participação é voluntária. Sendo assim, você tem a liberdade de se recusar a participar ou ainda, a qualquer momento, poderá desistir da pesquisa, sem qualquer prejuízo para você.

2. O REGISTRO

Os dados coletados serão utilizados na mencionada dissertação de mestrado, bem como poderão ser usados para fins de publicação científica, ensino e encontros científicos. O pesquisador e ou responsáveis pela pesquisa, garantem os créditos aos pesquisadores associados e ao pessoal técnico integrante do projeto. Os pesquisadores garantem também a divulgação dos resultados da pesquisa para os participantes bem como para as instituições onde os dados foram obtidos (Norma

Operacional CNS nº 001/2013, item 3.4.1.14; Resolução CNS nº 466/2012, item XI.g).

A fim de coletar dados para o desenvolvimento da pesquisa, desenvolveu-se um roteiro semiestruturado para a realização de entrevistas com o reitor, pró-reitor de infraestrutura à época, diretor de obras e fiscais de contratos, responsáveis pela gestão das obras públicas durante o período do REUNI.

O roteiro semiestruturado de entrevistas contém questões acerca da avaliação *ex post* da implementação de políticas públicas, as características da empresa e do respondente, totalizando 13 perguntas divididas em quatro blocos, para levantar dados sobre resultados, critérios de performance, métricas e indicadores das obras públicas, de desenvolvimento de projetos, métricas orçamentárias, gerenciais, licitatórias e de viabilidade.

Assim, será possível compreender o processo de implementação da política pública, identificar suas inconsistências e desconexões, sugerindo aprimoramentos e ajustes necessários para executar com êxito a política pública.

Além disso, as recomendações podem motivar o desenvolvimento e aprimoramento de normativos, bem como a busca por conhecimento e recursos necessários para que implementadores possam alcançar os objetivos definidos com eficiência e eficácia a fim de garantir a efetividade da política ao longo do tempo.

3. CONFIDENCIALIDADE

Todas as informações coletadas nessa pesquisa são estritamente confidenciais, de forma que a sua identidade será preservada. Os dados fornecidos não serão utilizados de forma individual, e sim, consolidados em um relatório final.

4. BENEFÍCIOS

Ao participar dessa pesquisa, você poderá ter como benefício, a compreensão acerca das consequências, limites e desafios enfrentados pela FURG no seu processo de expansão a partir da adesão ao REUNI (Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais).

Esperamos que esta pesquisa nos forneça informações relevantes sobre a execução das políticas educacionais à luz do REUNI, sobre as ocorrências administrativas acerca da execução das obras públicas, desempenho e performance

do REUNI no contexto da Universidade Federal do Rio Grande, bem como apresente os resultados obtidos pela universidade em termos de expansão da sua infraestrutura física no período de análise da pesquisa.

Ademais, a os resultados da pesquisa podem contribuir com *insights* acerca do impacto na qualidade da prestação de serviços à comunidade, o que pode auxiliar no desenvolvimento de pesquisas futuras.

5. RISCOS

Sabe-se que toda pesquisa com seres humanos envolve riscos aos participantes. Nesta pesquisa, os riscos para você são os seguintes: a) o arrependimento por ter iniciado a participação ao responder as questões; e b) a possibilidade de não se sentir seguro em responder. Conforme mencionado, não haverá identificação pessoal do respondente por nome ou número de documento oficial.

Se julgar necessário, você dispõe de tempo para que possa refletir sobre sua participação, consultando, se necessário, outras pessoas que possam ajudá-lo na tomada de decisão livre e esclarecida. Garantimos a você o ressarcimento no caso de haver alguma despesa inerente a sua participação na pesquisa, ainda que não haja despesas previstas às participantes desta pesquisa.

Também está assegurado a você o direito a pedir indenizações e a cobertura material para reparação a dano causado pela participação na pesquisa, embora nenhum dano seja previsto como resultado da sua participação.

Asseguramos a você o direito de assistência integral, gratuita e imediata, caso haja danos diretos ou indiretos, imediatos ou tardios, decorrentes da participação no estudo, pelo tempo que for necessário, de acordo com a Resolução nº 466 de 2012, do Conselho Nacional de Saúde, embora nenhum dano seja previsto como resultado da sua participação, conforme mencionado anteriormente.

Garantimos a você a manutenção do sigilo e da privacidade de sua participação e dos dados informados durante todas as etapas desta pesquisa, bem como na divulgação dos resultados através de artigos científicos publicados em revistas nacionais e/ou internacionais, de acordo com a Resolução nº 466 de 2012, do Conselho Nacional de Saúde.

6. CEP-FURG

Você também pode entrar em contato com o Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos da Universidade Federal do Rio Grande (CEP-FURG), se julgar necessário. O Comitê localiza-se na Sala CEP FURG, 2º andar do prédio das Pró-Reitorias da FURG, no Campus Carreiros. Endereço: Av. Itália, km 8, Bairro Carreiros, Rio Grande/RS. CEP: 96203-900. O telefone do CEP-FURG é: (53) 3237 3013.

O endereço de e-mail é: cep@furg.br. O Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos da FURG (CEP-FURG) tem por finalidade defender os interesses dos participantes da pesquisa, em sua integridade e dignidade, contribuindo para o desenvolvimento de pesquisas dentro dos padrões éticos consensualmente aceitos e legalmente preconizados, baseados nos princípios, universalmente aceitos, de autonomia, beneficência, não maleficência, justiça e equidade.

7. PAGAMENTO

A participação na pesquisa não acarretará em nenhuma despesa para você, assim como não será pago nada pela sua participação. Porém, sempre que quiser, você terá o direito de pedir mais informações sobre a pesquisa. Você pode entrar em contato com o pesquisador responsável, mestrando João Carlos Hammes André, a qualquer tempo para solicitação de informações adicionais por meio do fone (53) 99122.4902, no endereço da Rua Herval do Sul, 179 Bairro Cassino, Rio Grande/RS. Ou pelos e-mails lucasscerqueira@gmail.com ou joao.hammes@hotmail.com.

Este documento, denominado Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), é elaborado em **DUAS VIAS** de igual teor, no formato físico ou eletrônico, que serão disponibilizadas aos respondentes após a confirmação de disponibilidade dos mesmos em participar das entrevistas.

Cada via será assinada após a leitura e o consentimento dos participantes em relação às informações nele contidas. Uma via do documento será disponibilizada pelo pesquisador responsável, ou pessoa por ele delegada, ao participante da

pesquisa, ou seu representante legal, e a outra via ficará sob responsabilidade do pesquisador responsável pela pesquisa.

Os pesquisadores responsáveis pela pesquisa asseguram aos participantes a garantia de acesso ao registro do consentimento sempre que solicitado pelo participante (Resolução CNS nº 466/2012, item IV.5.d, item IV.3. f; Resolução CNS nº 510/2016, Art. 17).

Tendo em vista os itens acima apresentados, eu, _____,
de forma livre e esclarecida, manifesto meu interesse em participar da pesquisa.

Assinatura do participante/responsável legal: _____

Data: ____/____/____.

João Carlos Hammes André

Pesquisador Responsável

Telefone: (53) 99122.4902

**APÊNDICE B – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E
ESCLARECIDO
UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE - FURG
INSTITUTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS, ADMINISTRATIVAS E
CONTÁBEIS – ICEAC**

Você está sendo convidado a participar da Pesquisa Acadêmica **“Uma avaliação ex post do processo de implementação de obras públicas do Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) na FURG”**, cujo pesquisador responsável é o mestrando João Carlos Hammes André, da Universidade Federal do Rio Grande - FURG. O objetivo do Projeto é avaliar o processo de implantação de políticas públicas, compreendendo as consequências, limites e desafios enfrentados pela universidade no seu processo de expansão.

Cabe destacar que esta pesquisa faz parte de uma dissertação de Mestrado em Administração da Universidade Federal do Rio Grande – FURG. Você está sendo convidado para participar desta pesquisa por atuar na Universidade em cargo ou função relevante dentro do contexto e temática investigada.

1. PARTICIPAÇÃO NA PESQUISA

Sua participação é voluntária. Sendo assim, você tem a liberdade de se recusar a participar ou ainda, a qualquer momento, poderá desistir da pesquisa, sem qualquer prejuízo para você.

2. O REGISTRO

Os dados coletados serão utilizados na mencionada dissertação de mestrado, bem como poderão ser usados para fins de publicação

científica, ensino e encontros científicos. O pesquisador e ou responsáveis pela pesquisa, garantem os créditos aos pesquisadores associados e ao pessoal técnico integrante do projeto. Os pesquisadores garantem também a divulgação dos resultados da pesquisa para os participantes bem como para as instituições onde os dados foram obtidos (Norma Operacional CNS nº 001/2013, item 3.4.1.14; Resolução CNS no 466/2012, item XI.g).

A fim de coletar dados para o desenvolvimento da pesquisa, desenvolveu-se um roteiro semiestruturado para a realização de entrevistas com o reitor, pró-reitor de infraestrutura à época, diretor de obras e fiscais de contratos, responsáveis pela gestão das obras públicas durante o período do REUNI.

O roteiro semiestruturado de entrevistas contém questões acerca da avaliação *ex post* da implementação de políticas públicas, as características da empresa e do respondente, totalizando 13 perguntas divididas em quatro blocos, para levantar dados sobre resultados, critérios de performance, métricas e indicadores das obras públicas, de desenvolvimento de projetos, métricas orçamentárias, gerenciais, licitatórias e de viabilidade.

Assim, será possível compreender o processo de implementação da política pública, identificar suas inconsistências e desconexões, sugerindo aprimoramentos e ajustes necessários para executar com êxito a política pública. Além disso, as recomendações podem motivar o desenvolvimento e aprimoramento de normativos, bem como a busca por conhecimento e recursos necessários para que implementadores possam alcançar os objetivos definidos com eficiência e eficácia a fim de garantir a efetividade da política ao longo do tempo.

3. CONFIDENCIALIDADE

Todas as informações coletadas nessa pesquisa são estritamente confidenciais, de forma que a sua identidade será preservada. Os dados fornecidos não serão utilizados de forma individual, e sim, consolidados em um relatório final.

4. BENEFÍCIOS

Ao participar dessa pesquisa, você poderá ter como benefício, a compreensão acerca das consequências, limites e desafios enfrentados pela FURG no seu processo de expansão a partir da adesão ao REUNI (Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais). Esperamos que esta pesquisa nos forneça informações relevantes sobre a execução das políticas educacionais à luz do REUNI, sobre as ocorrências administrativas acerca da execução das obras públicas, desempenho e performance do REUNI no contexto da Universidade Federal do Rio Grande, bem como apresente os resultados obtidos pela universidade em termos de expansão da sua infraestrutura física no período de análise da pesquisa. Ademais, a os resultados da pesquisa podem contribuir com *insights* acerca do impacto na qualidade da prestação de serviços à comunidade, o que pode auxiliar no desenvolvimento de pesquisas futuras.

5. RISCOS

Sabe-se que toda pesquisa com seres humanos envolve riscos aos participantes. Nesta pesquisa, os riscos para você são os seguintes: a) o arrependimento por ter iniciado a participação ao responder as questões; e b) a possibilidade de não se sentir seguro em responder.

Conforme mencionado, não haverá identificação pessoal do respondente por nome ou número de documento oficial.

Se julgar necessário, você dispõe de tempo para que possa refletir sobre sua participação, consultando, se necessário, outras pessoas que possam ajudá-lo na tomada de decisão livre e esclarecida. Garantimos a você o ressarcimento no caso de haver alguma despesa inerente a sua participação na pesquisa, ainda que não haja despesas previstas às participantes desta pesquisa.

Também está assegurado a você o direito a pedir indenizações e a cobertura material para reparação a dano causado pela participação na pesquisa, embora nenhum dano seja previsto como resultado da sua participação.

Asseguramos a você o direito de assistência integral, gratuita e imediata, caso haja danos diretos ou indiretos, imediatos ou tardios, decorrentes da participação no estudo, pelo tempo que for necessário, de acordo com a Resolução nº 466 de 2012, do Conselho Nacional de Saúde, embora nenhum dano seja previsto como resultado da sua participação, conforme mencionado anteriormente.

Garantimos a você à manutenção do sigilo e da privacidade de sua participação e dos dados informados durante todas as etapas desta pesquisa, bem como na divulgação dos resultados através de artigos científicos publicados em revistas nacionais e/ou internacionais, de acordo com a Resolução nº 466 de 2012, do Conselho Nacional de Saúde.

6. CEP-FURG

Você também pode entrar em contato com o Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos da Universidade Federal do Rio Grande

(CEP-FURG), se julgar necessário. O Comitê localiza-se na Sala CEP FURG, 2º andar do prédio das Pró-Reitorias da FURG, no Campus Carreiros. Endereço: Av. Itália, km 8, Bairro Carreiros, Rio Grande/RS. CEP: 96203-900. O telefone do CEP-FURG é: (53) 3237 3013.

O endereço de e-mail é: cep@furg.br. O Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos da FURG (CEP-FURG) tem por finalidade defender os interesses dos participantes da pesquisa, em sua integridade e dignidade, contribuindo para o desenvolvimento de pesquisas dentro dos padrões éticos consensualmente aceitos e legalmente preconizados, baseados nos princípios, universalmente aceitos, de autonomia, beneficência, não maleficência, justiça e equidade.

7. PAGAMENTO

A participação na pesquisa não acarretará em nenhuma despesa para você, assim como não será pago nada pela sua participação. Porém, sempre que quiser, você terá o direito de pedir mais informações sobre a pesquisa. Você pode entrar em contato com o pesquisador responsável, mestrande João Carlos Hammes André, a qualquer tempo para solicitação de informações adicionais por meio do fone (53) 99122.4902, no endereço da Rua Herval do Sul, 179 Bairro Cassino, Rio Grande/RS. Ou pelos e-mails lucasscerqueira@gmail.com ou joao.hammes@hotmail.com.

Este documento, denominado Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), é elaborado em **DUAS VIAS** de igual teor, no formato físico ou eletrônico, que serão disponibilizadas aos respondentes após a confirmação de disponibilidade dos mesmos em

participar das entrevistas. Cada via será assinada após a leitura e o consentimento dos participantes em relação às informações nele contidas. Uma via do documento será disponibilizada pelo pesquisador responsável, ou pessoa por ele delegada, ao participante da pesquisa, ou seu representante legal, e a outra via ficará sob responsabilidade do pesquisador responsável pela pesquisa. Os pesquisadores responsáveis pela pesquisa asseguram aos participantes a garantia de acesso ao registro do consentimento sempre que solicitado pelo participante (Resolução CNS nº 466/2012, item IV.5.d, item IV.3. f; Resolução CNS nº 510/2016, Art. 17).

Tendo em vista os itens acima apresentados, eu, _____, de forma livre e esclarecida, manifesto meu interesse em participar da pesquisa.

Assinatura do participante/responsável legal:

Data: ____/____/____.

João Carlos Hammes André

Pesquisador Responsável

Telefone: (53) 99122.4902