



**III CONEDU**  
CONGRESSO NACIONAL DE  
E D U C A Ç Ã O

## O CONTRATO DE GESTÃO E A CULTURA GERENCIAL NAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS: O CASO REUNI

Aldarosa Cartaxo Jácome

*Universidade Federal da Paraíba; email: aldacart@yahoo.com.br*

### RESUMO

A inserção de políticas de educação superior visa convergir com os anseios da sociedade na busca por medidas que favoreçam a expansão, o acesso e a qualidade no ensino. A pesquisa analisou o decreto 6.096 de 24 de abril de 2007, que instituiu o programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais, REUNI. Este foi instrumentalizado por meio de um contrato de gestão. O artigo tem como objetivo verificar se programas firmados por meio desse tipo de contrato favorece a aplicabilidade da cultura de uma administração pública gerencial nas políticas públicas educacionais. A visão da cultura gerencial na administração foi introduzida a partir da elaboração do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, em 1995. As características do contrato de gestão favorecem a aplicabilidade dessa visão na gestão da res pública. A metodologia adotada foi a pesquisa bibliográfica e documental, através da utilização de artigos, livros e instrumentos legais e institucionais. Concluiu-se que o decreto que instituiu o REUNI foi alinhado seguindo os princípios da nova gestão pública, estimulando a introdução dos preceitos da administração gerencial na alocação dos recursos públicos repassados às Universidades Federais.

**Palavras-chave:** políticas educacionais, REUNI, contrato de gestão, administração pública gerencial.

### INTRODUÇÃO

A pesquisa que deu origem ao referido artigo investigou as conexões entre o contrato de gestão e os preceitos da administração pública gerencial, a partir do levantamento das características do programa de Reestruturação das Universidades Federais, REUNI. Hely Lopes Meirelles (2001, p.252), entende que o contrato de gestão é um componente estratégico para a reforma do aparelho administrativo. Ressaltamos a importância do debate acerca do uso otimizado dos recursos públicos, principalmente, após a Emenda Constitucional n. 19/98 que inseriu a eficiência como um dos princípios fundamentais da administração pública. A gestão da coisa pública deve ser orientada para a administração produtiva e eficiente. Tratar de interesses *suis generes* exige competência, compromisso e principalmente responsabilidade social por parte do gestor. As políticas públicas é um campo do conhecimento que impulsiona o governo para a ação, promove sua análise e, se oportuno, indica as alterações necessárias, SOUZA (2003, p. 13). Para ROTSTEIN (2004, p.245), o cargo público exige além de profissionalismo, humildade e equilíbrio psicológico, uma dose de



consciência do papel a ser desenvolvido, visando não criar um problema para cada solução, mas sim soluções para cada problema.

Pensamos que a equipe de um programa ou projeto deve estar constantemente questionando como tornar os processos que compõem o projeto mais eficiente. Para isso, é necessário obter a informação, utilizá-la de maneira correta para descobrir os problemas existentes, experimentar novas ideias, monitorar sua implementação e avaliar os resultados (REICHLE, 2003, p.18).

Portanto, o processo de condução de um programa público deve ser uma atividade periódica, imparcial e séria. A administração pública paga um alto preço pela falta de cultura de planejamento. Aliás, esse é um estigma carregado desde a educação básica, onde se prega o ensino especificado. A metodologia separatista do conhecimento resulta num indivíduo inflexível a mudanças e não complexo. De acordo com Rotstein (2004, p.247), no Brasil, o gerente da coisa pública possui como principal qualidade a confiança de quem os indica. Porém, esse critério de escolha não garante o desenvolvimento de uma boa gestão. Para o autor, o bom gestor deve ter articulação e sensibilidade política, para que assim possa angariar fomentos para pôr em prática o seu plano político com o mínimo de suporte e consistência. Mas, infelizmente o que se vê é a execução de programas inconsistentes voltados a suprir seus próprios interesses e colocando em risco a capacidade de investimento da nação.

O planejamento deve ser visto como um processo que exige a capacidade de fazer julgamentos por vezes subjetivos, e através do qual se pretende antecipar o futuro. A esta altura, pode-se dizer que os processos de avaliação funcionam como ferramentas capazes de ajudar a construir cenários para o futuro (NOVAES, 2005, p.103).

A implementação do contrato de gestão no Brasil ocorreu no Governo Collor (1990/1992), através do Decreto nº 137, de 27 de maio de 1991. No contexto da política educacional, tal convenção foi aplicada no programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), entre o poder público e a administração indireta. O programa foi instituído pelo Decreto nº 6.096/2007 e estabeleceu no artigo 1º seus objetivos: “[...] criar condições para a ampliação do acesso e permanência na educação superior[...]”. Portanto, o programa indicou como uma de suas “bandeiras” a democratização do acesso ao ensino superior no país. O REUNI estrutura-se como uma das ações do Plano de Desenvolvimento da Educação, PDE. O programa permitiu uma injeção de recursos na ordem de 2 bilhões de reais, no período de 2008 à 2012.



A utilização do contrato de gestão, como ferramenta de gestão, possibilita não só a antecipação de acontecimentos futuros, como também, uma melhor utilização no uso dos recursos públicos, sendo uma importante técnica de controle do governo, permitindo uma gestão fiscal mais equilibrada e pautada no que dita as legislações específicas, a exemplo da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A busca de melhores práticas implica na sua rápida implantação, ou seja, além de detectá-las é primordial colocá-las em atividade o quanto antes. Após estabelecer todos esses pontos: a situação atual, as metas (projeção para o futuro) e as melhores maneiras para o seu desenvolvimento, é importante firmar o plano de ação, ou seja, as ações, os responsáveis e os prazos. É preciso manter uma estratégia concisa de ação, manter o foco das atividades e priorizar os processos mais significativos para o ambiente.

A gestão pública no Brasil ganhou ênfase a partir da implantação da burocracia “weberiana” com a criação do Departamento de Administração do Setor Público (DASP), em 1936, Pereira, 2008. Dentre suas atribuições, o departamento possuía a finalidade de realizar estudos sobre os departamentos e repartições, visando uma reestruturação sobre o aspecto orçamentário, pessoal, institucional e público.

Em 1995, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado iniciou a transição da visão de uma administração burocrática para a gerencial. Ele foi parte do plano de governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, ligadamente com a intensificação das privatizações, a quebra de monopólios e as mudanças na ordem social. Essa reforma subsidiou a administração de novos instrumentos legais e organizacionais, visando a implementação de estratégias de gestão. Precipuamente, a partir desse marco, todo o debate ocorrido foi um processo de mudança de cultura, PERERA (2000, p. 18).

Para Estrada, 2007, um modelo de gestão estratégica deve ser dinâmico, flexível e adaptável ao cenário existente. O controle estratégico é desenvolvido por meio de comparações com os padrões anteriormente estabelecidos. Ele é o objeto de medição e avaliação e tem como finalidade principal manter o aperfeiçoamento contínuo de suas ações. Para isso, o ambiente organizacional deve possuir um eficiente sistema de informações e um claro conhecimento do seu processo.

As políticas públicas educacionais têm como finalidade promover, primariamente, a democratização do ensino. Para DUSO (2010, p.67), a política educacional é dinâmica e adaptativa, na medida que o contexto, período ou meio a influenciam. Dentre os recursos da União destinados a educação superior, destacamos o Fundo Público Federal, convênios com a Secretaria de Educação



Superior (SESU), Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), órgãos do Ministério da Educação (MEC), além de subsídios advindos do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e da Agência Brasileira de Inovação (FINEP), FERNANDES E SILVA (2009, p.35).

A carta magna abrange as políticas educacionais nos artigos 205 à 214, podendo destacar que a educação é direito de todos e que a família assume um papel solidário com o Estado na sua promoção. Ademais, Constituição Federal indica os princípios nos quais o ensino deve ser norteado, onde podemos destacar a gestão democrática do ensino público e a garantia do seu padrão de qualidade, além da autonomia didático-científica, administrativas e de gestão financeira e patrimonial dado às Universidades.

## **METODOLOGIA**

O processo metodológico adequado possibilita o alcance real do resultado de uma pesquisa. A pesquisa em questão é classificada, de acordo com a natureza das fontes, como bibliográfica e documental, pois o trabalho será embasado e norteado a partir da utilização de artigos, livros e instrumentos legais e institucionais. Para Silva, 2010, o pesquisador deve possuir um olhar investigativo apurado para analisar os dados obtidos através da aplicação dos instrumentos metodológicos. Segundo o mesmo autor, a pesquisa bibliográfica é comumente utilizada e embasa outros tipos de estudos, podendo ser de fontes primárias ou secundárias. O trabalho foi realizado através de uma pesquisa exploratória no conceito de Gil (2002, p.41), com a finalidade de ampliar o conhecimento sobre o tema, tomando-se por base a legislação e publicações atinentes ao assunto.

Dessa forma, pretende-se analisar as articulações existentes entre os preceitos da administração gerencial e a utilização do contrato de gestão nas políticas educacionais, especificamente sob a ótica do programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais-REUNI.

## **RESULTADOS E DISCUSSÃO**

Analisando sua origem no Brasil, o contrato de gestão foi importado do direito Francês, VARGAS (2006, p.32). O início de sua aplicabilidade pela Administração Pública ocorreu por meio do decreto 137, de 27 de maio de 1991. A emenda nº 19, de 04 de junho de 1998 ampliou a possibilidade de se utilizar o contrato de gestão com os órgãos da administração direta e indireta, a



fim de conferir-lhes uma maior autonomia gerencial, orçamentárias e financeira (artigo 37, § 8º, da Constituição Federal).

O REUNI é precipuamente um contrato de gestão. Uma das características desses tipos de contratos é o estabelecimento de metas e controle dos resultados. Analisando o decreto 6.096 de 24 de abril de 2007, que instituiu o programa, ressaltamos os pontos que caracterizam o indicativo de sua visão gerencial. A priori, o REUNI possuía meta global, citada no artº1, § 1, [...] elevação gradual da taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais para noventa por cento e da relação de alunos de graduação em cursos presenciais por professor para dezoito, ao final de cinco anos.

O decreto cita que o Ministério da Educação estabeleceria os parâmetros de cálculo desses indicadores, a seguir explicitados por ARAÚJO; PINHEIRO (2010, p. 659:660):

“Entre os indicadores de desempenho, foram privilegiados os seguintes: a) taxa de conclusão dos cursos de graduação, definida como a relação do total anual de diplomados nos cursos de graduação presenciais (DIP) e total anual de vagas de ingresso oferecidas pela instituição (ING) cinco anos antes; b) relação de alunos por professor, calculada com base na matrícula projetada em cursos de graduação presenciais, tomando por base as vagas oferecidas nos processos seletivos para ingresso nas universidades. A matrícula projetada em cursos de graduação é definida como a projeção do total de alunos matriculados na universidade, realizada com base no número de vagas de ingresso anuais de cada curso de graduação presencial, a sua duração padrão (tempo mínimo, medida em anos, para integralização curricular) e um fator de retenção estimado para cada área do conhecimento. A medida do corpo docente utilizada no cálculo da relação de alunos de graduação por professor tomará por base o número de docentes com equivalência ao regime de dedicação exclusiva e será ajustada em função das dimensões dos programas de pós-graduação da universidade. Para tanto, far-se-á o cálculo da dedução devida à pós-graduação, tomando-se por base (i) o número esperado de alunos de mestrado e doutorado na universidade em função da relação média de 1,5 alunos de pós-graduação por professor; (ii) o número efetivo de alunos de mestrado e doutorado matriculados nos programas da universidade, ponderado pelo fator de avaliação dos programas.

Todos os contratos de gestão devem ter, além de uma maior autonomia e o uso de metas, o controle dos seus resultados. Aliás, o próprio uso dessas características já implica no aumento do controle e na impulsão da gestão transparente da coisa pública. Portanto, a meta é que irá nortear as futuras ações da administração pública ao objeto contratual. Sob a ótica da gestão eficiente, esse tipo de contrato possibilita uma maior autonomia para o ente federado. A administração pública tem o dever de controlar a utilização dos recursos públicos, de forma a promover uma gestão pautada nos preceitos da eficiência, eficácia e efetividade.



# III CONEDU

CONGRESSO NACIONAL DE  
E D U C A Ç Ã O

eficácia é uma medida normativa do alcance dos resultados, enquanto eficiência é uma medida normativa da utilização dos recursos nesse processo. (...) A eficiência é uma relação entre custos e benefícios. Assim, a eficiência está voltada para a melhor maneira pela qual as coisas devem ser feitas ou executadas (métodos), a fim de que os recursos sejam aplicados da forma mais racional possível (...) (Chiavenato, 1994, p. 70).

Além de fixar metas quantificáveis, destaca-se a importância de ocorrer um processo de expansão que assegure a garantia da qualidade acadêmica MEC (2007 p.10).

O decreto aponta que na época da aplicação do REUNI, o programa condicionou às universidades a elaboração dos planos de reestruturação, que deveriam seguir as diretrizes estabelecidas no instrumento, entendendo que cada instituição possui um cenário específico, com demandas e necessidades próprias.

Art. 3º- O Ministério da Educação destinará ao Programa recursos financeiros, que serão reservados a cada universidade federal, na medida da elaboração e apresentação dos respectivos planos de reestruturação, a fim de suportar as despesas decorrentes das iniciativas propostas, especialmente no que respeita a:

I - construção e readequação de infra-estrutura e equipamentos necessárias à realização dos objetivos do Programa;

II - compra de bens e serviços necessários ao funcionamento dos novos regimes acadêmicos; e

III - despesas de custeio e pessoal associadas à expansão das atividades decorrentes do plano de reestruturação.

Ademais, o artigo quarto reverbera que o plano deveria respeitar a vocação e a autonomia universitária, indicar a estratégia a ser utilizada para alcançar as metas e as etapas previstas para o alcance dos objetivos.

Art. 4º O plano de reestruturação da universidade que postule seu ingresso no Programa, respeitados a vocação de cada instituição e o princípio da autonomia universitária, deverá indicar a estratégia e as etapas para a realização dos objetivos referidos no art. 1º.

Parágrafo único. O plano de reestruturação deverá ser aprovado pelo órgão superior da instituição.

Para PEREIRA (2007, p.30), a administração gerencial caracteriza-se por ser descentralizada, conceder aos gestores certo grau de confiança, utilizar-se de controle do resultado, incentivar a criatividade e a inovação.

Art. 2º O Programa terá as seguintes diretrizes:

I - redução das taxas de evasão, ocupação de vagas ociosas e aumento de vagas de ingresso, especialmente no período noturno;



# III CONEDU

CONGRESSO NACIONAL DE  
E D U C A Ç Ã O

II - ampliação da mobilidade estudantil, com a implantação de regimes curriculares e sistemas de títulos que possibilitem a construção de itinerários formativos, mediante o aproveitamento de créditos e a circulação de estudantes entre instituições, cursos e programas de educação superior;

III - revisão da estrutura acadêmica, com reorganização dos cursos de graduação e atualização de metodologias de ensino-aprendizagem, buscando a constante elevação da qualidade;

IV - diversificação das modalidades de graduação, preferencialmente não voltadas à profissionalização precoce e especializada;

V - ampliação de políticas de inclusão e assistência estudantil; e

VI - articulação da graduação com a pós-graduação e da educação superior com a educação básica.

Se a meta é o objetivo quantificável, as diretrizes são suas orientações, delimitações e dimensões. O seu estabelecimento favorece para a implementação dos conceitos da governança para dentro do cenário da administração pública.

Art.6º A proposta, se aprovada pelo Ministério da Educação, dará origem a instrumentos próprios, que fixarão os recursos financeiros adicionais destinados à universidade, vinculando os repasses ao cumprimento das etapas.

Reforçando a relação do REUNI com a gestão gerencial, os recursos no orçamento das Universidades foram liberados gradativamente, e condicionados ao cumprimento das etapas pactuadas.

## CONCLUSÃO

O programa de Reestruturação e Expansão das Universidades, REUNI, está arranjado conforme o modelo gerencial, onde o contrato de gestão é uma eficaz ferramenta de gestão que possibilita não só a antecipação de acontecimentos futuros, como também, a melhor utilização dos recursos públicos.

Para medir o desenvolvimento de uma gestão é importante o estabelecimento de indicadores para que se possa visualizar o alcance ou não das metas nos prazos estabelecidos, sendo uma importante técnica de controle do governo, permitindo uma gestão fiscal mais equilibrada e pautada no que dita as legislações específicas, a exemplo da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Diante do exposto, podemos concluir que o REUNI está totalmente alinhado aos preceitos da Nova Gestão Pública, buscando aprimorar o desempenho e a eficiência das universidades públicas.



## REFERÊNCIAS

ANDRÉ, M. A. de. A efetividade dos contratos de gestão na reforma do Estado. **RAE – revista de administração de empresas**, São Paulo, v. 39, n. 3, p. 42-52, jul./set. 1999.

ARAÚJO, Rhoberta Santana de. **A implantação do REUNI na Universidade Federal do Pará: um estudo de caso do Campus Universitário de Altamira**. Pará, 2011. Disponível em: <[HTTP://WWW.gepes.belemvirtual.com.br/arquivos/File/RHOB-Dissertação%20completa%203pdf](http://WWW.gepes.belemvirtual.com.br/arquivos/File/RHOB-Dissertação%20completa%203pdf)>. Acesso em 11.04.2016

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Decreto nº137, de 27 de maio de 1991.-Institui o Programa de Gestão das Empresas Estatais e dá outras providências.DOU,1991.

BRASIL, Decreto n 6.096, de 24 de abril de 2007. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6096.htm)>. Acesso em: 05.05.2016

CHIAVENATO, Idalberto. **Recursos humanos na Empresa: pessoas, organizações e sistemas**. 3.ed. São Paulo: Atlas, 1994.

DUSO. Ana Paula; SUDBRACK. Edite Maria.Políticas Educacionais: Textos, Contextos e Práticas – Possíveis Interfaces. **Vivências**. v.6, n. 11, p. 65-80, Out. 2010.

ESTRADA, Rolando Ruan Soliz; ALMEIDA, Isnard Ribeiro de. A eficiência e eficácia da gestão estratégica: do planejamento estratégico à mudança organizacional. Florianópolis: **Revista de Ciências da Administração**, v. 9, n. 19, p. 147-178, set./dez. 2007.

FERNANDES, J. L.T. ; SILVA, C.A.T.**Indicadores para avaliação da gestão das Universidades Federais Brasileiras: Um estudo da influencia dos gastos sobre a qualidade das atividades academicas do período 1998-2006**. Premio Tesouro ESAF, Brasília: 2009.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 42.ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

Ministério da Educação (MEC). Reestruturação e expansão das universidades federais (REUNI). Diretrizes gerais. Ago. 2007b. In: **Ministério da Educação**. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/diretrizesreuni.pdf>>

NOVAES, Washington. Agenda 21. In: TRIGUEIRO, André. **Meio ambiente no século 21**. 4d. Campinas: Armazém do Ipê, 2005.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. “Estratégia e estrutura para um novo Estado”. **Revista de Economia Política**, v. 17, n.3, julho/setembro de 1997.





**III CONEDU**  
CONGRESSO NACIONAL DE  
E D U C A Ç Ã O

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. A reforma gerencial do Estado de 1995. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 4, n. 34, p. 7-26, jul./ago. 2000.

Reichle, Adriana.; **Avaliação: ferramenta para melhores projetos**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2003.

ROTSTEIN, Jaime. **Planejamento Estratégico e Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: TOPBOOKS, 2004.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: questões temáticas e de pesquisa. **Caderno CRH**, Salvador, n. 39, jul./dez. 2003.