



Instituto Politécnico  
de Viana do Castelo

**ASSOCIAÇÃO DE POLITÉCNICOS DO NORTE (APNOR)**  
**INSTITUTO POLITÉCNICO DO PORTO**

**AVALIAÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO DE UM MODELO DE JOINED-UP  
GOVERNMENT NO ENSINO SUPERIOR BRASILEIRO: O CASO DO  
PROGRAMA REUNI DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO**

**Gisele Borges de Faria Souza da Silva**

Dissertação apresentada ao Instituto Politécnico do Porto para obtenção do Grau  
de Mestre em Gestão das Organizações, Ramo de Gestão Pública

Orientada por

**Professor Doutor Carlos Filipe Magalhães Bastos Mota**

**Professor Doutor António José Monteiro de Oliveira**

Versão Definitiva  
Inclui correções ou alterações sugeridas pelo Júri.

Porto, Junho de 2021









**ASSOCIAÇÃO DE POLITÉCNICOS DO NORTE (APNOR)**  
**INSTITUTO POLITÉCNICO DO PORTO**

**AVALIAÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO DE UM MODELO DE JOINED-UP  
GOVERNMENT NO ENSINO SUPERIOR BRASILEIRO: O CASO DO  
PROGRAMA REUNI DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO**

**Gisele Borges de Faria Souza da Silva**

Dissertação apresentada ao Instituto Politécnico do Porto para obtenção do Grau  
de Mestre em Gestão das Organizações, Ramo de Gestão Pública

Orientada por

**Professor Doutor Carlos Filipe Magalhães Bastos Mota**

**Professor Doutor António José Monteiro de Oliveira**

Versão Provisória  
Não inclui correções ou alterações sugeridas pelo Júri.

Porto, Junho de 2021.



## **Apoios**

O presente trabalho foi realizado com o apoio da Universidade Federal Fluminense e da Fundação Euclides da Cunha de Apoio Institucional à UFF.



## Resumo

Esta pesquisa tem como objetivo avaliar os resultados da implementação do Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI no ensino superior Brasileiro e particularmente nas Instituições Federais do Estado do Rio de Janeiro, através do enfoque do modelo *Joined-up Government*.

Os resultados obtidos permitem-nos concluir que as metas globais estabelecidas no Programa não foram alcançadas e que a prevalência de alunos matriculados no ensino superior privado foi mantida. Argumentamos, ainda, que o Programa REUNI pode não ter funcionado por ter sido instituído unilateralmente e/ou por ter sido implementado com ferramentas de gestão por resultados ao invés do que é preconizado e que emerge de nossa revisão de literatura.

**Palavras-chave:** REUNI, *Joined-up Government*, Ensino Superior, CHAID



## **Abstract**

This research evaluated the implementation of the Restructuring and Expansion Program of Federal Universities – REUNI in the Federal Institutions of Higher Education in the State of Rio de Janeiro – Brazil through a Joined-up Government model perspective. Our main motivation was understand the result and consequences of Public Management decisions in higher education institutions.

The results obtained allow us to conclude that the global goals established in the Program were not achieved and that the prevalence of students enrolled in private higher education was maintained. We also argued that REUNI may not have worked because it was unilaterally instituted and because it was implemented with results-based management tools, rather than what is advocated and emerges from our literature review.

**Keywords:** REUNI, Joined-up Government, Higher Education, CHAID



*Dedico este trabalho a todos aqueles que conseguiram  
fazer pesquisa em meio de uma pandemia.*



Agradeço a Deus por me permitir realizar esse sonho de fazer mestrado em outro país.

Ao meu marido Henrique. Seu apoio incondicional foi fundamental para esse trabalho. Eu não teria conseguido sem você.

Aos meus filhos por terem embarcado comigo nessa difícil jornada.

Aos meus pais, por me terem proporcionado educação básica de qualidade para chegar até aqui.

Às minhas amigas da UFF, em especial a Janaína Ribeiro, pelo apoio e incentivo para continuar.

Aos meus orientadores, Professor Doutor António Oliveira e Professor Doutor Carlos Mota, pelo apoio académico e emocional que me estimulou a não desistir.

Ao Professor Doutor Alberto Di Sabbato, meu primeiro orientador. Receba essa dissertação como prova de que sua confiança em mim não foi em vão.

Ao Professor Doutor Jailton Francisco, seus passos serviram de inspiração para a minha caminhada.



## Lista de Abreviaturas e/ou Siglas

CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal e Nível Superior

CHAID – *CHI-squared Automatic Interaction Detection*

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa Educacionais Anísio Teixeira

JUG – *Joined-up Government*

LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

MEC – Ministério da Educação

NGP – Nova Gestão Pública

PNE – Plano Nacional de Educação

REUNI – Programa de Reestruturação e Expansão das Instituições Federais de ensino Superior

RRI – *Responsible Research and Innovation*

SESu – Secretaria de Educação Superior

WOG – *Whole of Government*



# Índice Geral

Índice de Figuras.....	xv
Índice de Tabelas.....	xvii
Introdução .....	1
1. Revisão de literatura .....	3
1.1 Joined-up Government.....	3
1.2 Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI.....	8
1.2.1 Evolução do ensino superior no Brasil.....	8
1.2.2 A expansão do ensino público superior .....	11
1.3 Características do JUG no REUNI.....	14
1.4 O REUNI deu certo? .....	16
2. Estudo Empírico.....	19
2.1 Enquadramento.....	19
2.1.1 Delimitação .....	20
2.1.2 Caracterização da amostra .....	21
2.2 Apresentação de Dados e Resultados.....	21
2.2.1 Método CHAID .....	22
2.2.2 Computação do Método CHAID.....	22
2.2.3 Indicadores do REUNI .....	40
2.2.4 Cálculo dos Indicadores do REUNI.....	41
2.3 Análise dos Resultados Obtidos .....	48
Conclusões, Limitações e Futuras Linhas de Investigação .....	51
Referências Bibliográficas.....	53



# Índice de Figuras

Figura 1 Modelo conceitual da estrutura do Design de Investigação .....	20
Figura 2 Diagrama CHAID Género relacionado com Grau académico 2013 .....	23
Figura 3 Diagrama CHAID Raça relacionada com Grau académico 2013 .....	24
Figura 4 Diagrama CHAID Raça relacionada com Grau académico e o Género 2013 .....	25
Figura 5 Diagrama CHAID Instituição relacionada com Raça e o Género 2013 .....	26
Figura 6 Diagrama CHAID Género relacionado com Grau académico 2015 .....	27
Figura 7 Diagrama CHAID Raça relacionada com Grau académico 2015 .....	28
Figura 8 Diagrama CHAID Raça relacionada com Grau académico e o Género 2015 .....	29
Figura 9 Diagrama CHAID Instituição relacionada com Raça e o Género 2015 .....	30
Figura 10 Diagrama CHAID Género relacionado com Grau académico 2017 .....	31
Figura 11 Diagrama CHAID Raça relacionada com Grau académico 2017 .....	32
Figura 12 Diagrama CHAID Raça relacionada com Grau académico e o Género 2017 .....	33
Figura 13 Diagrama CHAID Instituição relacionada com Raça e o Género 2017 .....	34
Figura 14 Diagrama CHAID Género relacionado com Grau académico 2019 .....	35
Figura 15 Diagrama CHAID Raça relacionada com Grau académico 2019 .....	36
Figura 16 Diagrama CHAID Raça relacionada com Grau académico e o Género 2019 .....	37
Figura 17 Diagrama CHAID Instituição relacionada com Raça e o Género 2017 .....	38
Figura 18 Taxa de conclusão dos cursos de graduação 2013 - 2017 .....	42
Figura 19 Taxa de Sucesso na Graduação 2013-2017 .....	44
Figura 20 Comparativo das médias Taxa de Conclusão dos cursos de Graduação x Taxa de Sucesso na Graduação .....	45
Figura 21 Percentual de matrículas – ensino público x ensino privado .....	47



## Índice de Tabelas

Tabela 1 Distribuição por Raça 2013.....	23
Tabela 2 Distribuição por Instituição de Ensino 2013.....	25
Tabela 3 Distribuição por Raça 2015.....	27
Tabela 4 Distribuição por Instituição de Ensino 2015.....	29
Tabela 5 Distribuição por Raça 2017.....	31
Tabela 6 Distribuição por Tipo de Instituição 2017.....	32
Tabela 7 Distribuição por Raça 2019.....	35
Tabela 8 Distribuição por Tipo de Instituição 2019.....	36
Tabela 9 Taxa de Conclusão dos cursos de Graduação.....	41
Tabela 10 Taxa de Conclusão dos cursos de Graduação média e desvio padrão.....	42
Tabela 11 Taxa de Sucesso na Graduação.....	43
Tabela 12 Taxa de Sucesso na Graduação média e desvio-padrão.....	44
Tabela 13 Aluno em tempo integral por professor.....	46



## Introdução

A análise de políticas públicas permanece um tema atual (Busch, 2020; Giusto & Ribeiro, 2019; Levine Daniel & Fyall, 2019; Mota, 2020; Silva Lima & Barreto Davel, 2020; Žiga et. al., 2020). A nossa pesquisa tem como objetivo avaliar os resultados da implementação do Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI no ensino superior Brasileiro e particularmente nas Instituições Federais do Estado do Rio de Janeiro, através do enfoque do modelo *Joined-up Government*.

O REUNI configurou uma política pública importante para a expansão do ensino superior brasileiro, mas sua característica de governação conjunta não foi até ao presente analisada. Na nossa pesquisa em bases de dados da – *B-on* e do Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal e Nível Superior – CAPES, foi possível identificar estudos que discorrem sobre: (1) os impactos do REUNI em universidades específicas (Silva & Castro, 2015; Souza *et al.*, 2015); (2) os impactos esperados do REUNI sob a ótica da evolução de políticas públicas brasileiras (Bollmann & Aguiar, 2015; Maranhão *et al.*, 2018); (3) estudos associados à análise ao modelo de financiamento do ensino superior (Chaves, 2017; Cruz, 2017; Henriques,

2018); (4) estudos que incidem sobre a democratização do acesso ensino superior (Favato & Ruiz, 2018) e; (5) estudos que incidem sobre a contratualização no ensino superior (Castro & Pereira, 2014).

Esta percepção é corroborada por Magalhães & Real (2018), que identificaram estudos sobre o REUNI que se limitam a avaliar a política de educação e seus impactos nas instituições.

Para verificar se o REUNI foi bem-sucedido, a partir dos dados agregados disponíveis analisamos se as metas globais do Programa foram alcançadas pelas Universidades Federais localizadas no estado do Rio de Janeiro – Brasil. Analisamos também se houve prevalência de alunos matriculados no ensino superior público em relação ao setor privado. A partir dos micro dados alargamos a nossa pesquisa

O presente trabalho inicia-se com a introdução. Em seguida, apresentamos a primeira parte do trabalho, que consiste na revisão de literatura onde se desenvolve o enquadramento teórico em quatro secções. O capítulo 2 discorre sobre o estudo empírico realizado, abordando o enquadramento metodológico do estudo e a apresentação dos dados, seguidos da análise e discussão dos resultados obtidos. A dissertação culmina com a apresentação das conclusões.

# 1. Revisão de literatura

## 1.1 Joined-up Government

O desenvolvimento de estratégias para a integração de políticas, em busca de solucionar problemas que transbordam as fronteiras institucionais, tem despertado o interesse dos governos (Bogdanor, 2005; Candel, 2017; Cejudo & Michel, 2017). A integração de políticas é o processo de transformar as decisões estratégicas e administrativas com o objetivo de resolver um problema complexo, que transpassa os objetivos de cada instituição de forma isolada (Cejudo & Michel, 2017) e normalmente visa a criação de novos instrumentos para conectar setores existentes e criar soluções políticas mais eficazes (Trein, Meyer, & Maggetti, 2019).

Na administração pública nem sempre a integração foi vista como melhor alternativa para a gestão. Por muitos anos, os proponentes da Nova Gestão Pública (NGP) prometeram melhorar os serviços públicos tornando as organizações do setor público muito mais *comerciais*, com um conjunto de suposições e declarações de valor sobre como as organizações do setor público devem ser projetadas, organizadas, administradas e como, de uma maneira quase empresarial, devem funcionar. (Diefenbach, 2009). No período entre os anos 1985 e 2005, diante do sucesso na

implementação da NGP no Reino Unido e na Nova Zelândia, governos de todo o mundo priorizaram a desagregação e a especialização para lidar com problemas públicos (Cejudo & Michel, 2017; Gruening, 2001; Christopher, Hood & Dixon, 2015)

É possível identificar algumas características nos modelos de gestão que fazem parte da doutrina da NGP, que para Hood (1991), tal como a maioria dos rótulos administrativos, é um termo vago. A sua utilidade reside na sua conveniência enquanto pequena designação para um conjunto de reformas administrativas semelhantes que dominaram a agenda de reforma burocrática. De acordo com o autor, essas características são: medidas de desempenho explícitas, ênfase nos resultados, competição entre agências, estilos de gestão empresariais, necessidade de fazer mais com menos dinheiro e fragmentação de grandes unidades administrativas. (Pollitt, 2000) acrescenta também como características: estar perto dos clientes, demonstrar compromisso contínuo com a melhoria da qualidade, e ter uma estrutura altamente descentralizada.

A NGP procura importar ideias de mercado sobre eficiência e eficácia na implementação de políticas públicas para enfrentar uma percepção de falta de desempenho e fraca capacidade política (Efficiency Unit, 2009). As reformas administrativas realizadas sob a ótica da NGP envolveram transformações das estruturas organizacionais e de processos na administração pública através da adoção de princípios e ferramentas de gestão baseada em resultados (Trein & Maggetti, 2019) e encorajaram os governos a serem mais focados e organizados por objetivos direcionados pelas regras de mercado (Mulgan, 2005). Diante do impacto multidimensional nas organizações do setor público, com efeitos negativos nas organizações públicas e nas pessoas que nelas trabalham (Diefenbach, 2009), iniciou-se a busca por novas soluções, para consertar a fragmentação produzida pela NGP (Davies, 2009; Efficiency Unit, 2009). A abordagem do JUG surge como resposta à NGP, onde as organizações eram muito especializadas e fragmentadas, com gestão central e falta de cooperação e coordenação entre os setores. (Fimreite, Christensen, & Læg Reid, 2012; Karré, van der Steen, & van Twist, 2013; Ling, 2002; Talbot, 2011; Tosun & Lang, 2017; Treffgarne, 2019).

O termo JUG foi usado como rótulo pela primeira vez na reforma dos serviços públicos do governo de Blair em 1997 com o objetivo principal de obter melhor controle na solução de problemas que envolviam os diversos níveis administrativos e organizações do setor público (Christensen & Læg Reid, 2008; Hodges, 2012; C Hood, 2005; Silvestre, Marques, & Gomes, 2018) e foi o slogan administrativo mais famoso do governo (Perri 6, 2005). JUG descrevia os objetivos principais do New Labour, com o foco de consertar os fragmentos que haviam sido criados por formas anteriores de governança, como na NGP (Efficiency Unit, 2009). JUG, que mais tarde ficou conhecido como *whole of government* (WOG) foi lançado em contraste com as reformas da NGP (Christensen & Læg Reid, 2008; Karré *et al.*, 2013) e logo foi amplamente adotado (Karré *et al.*, 2013; Perri 6, 2005), pois surgiu num contexto de insatisfação com o que vinha sendo adotado no Reino Unido pelo governo conservador, que até o ano de 1997 adotava práticas do mercado para o desenvolvimento da economia (Hodges, 2012).

O conceito de JUG foi apresentado como o oposto de *departamentalismo* e *silos verticais* (Christensen & Læg Reid, 2008), sendo utilizado de forma experimental em diversas áreas, tentando reunir diversos serviços amplos (Talbot, 2011).

Além de ter dado continuidade a terceirização de serviços públicos, principalmente através de parcerias público-privadas (Hodges, 2012), a abordagem do governo Blair para o JUG surge como resposta a demanda por serviços públicos mais efetivos e também para enfrentar os problemas perversos, como criminalidade, drogas e exclusão social (Bogdanor, 2005). Desde o New Labour, o JUG tornou-se sinônimo de modernização e pro-atividade, passando a ser a marca dos governos que se diziam prontos para enfrentar os desafios do futuro (Carey & Crammond, 2015). Mas o JUG com foco no enfrentamento da exclusão social surgiu no início dos anos 2000, para substituir o conceito de governo holístico no Reino Unido (Tosun & Lang, 2017).

Quanto a definição do termo JUG, não há um consenso entre os autores que já escreveram sobre o tema, e após o surgimento desse conceito no Reino Unido uma variedade de definições surgiu na literatura da administração pública (Silvestre *et al.*, 2018). Hodges (2012) afirma que são muitas as definições existentes, mas com algo em comum: a coordenação entre as diversas partes do governo, e, às vezes, também com órgãos do setor privado e voluntários. Para esse autor, o JUG pode ser visto como parte da agenda de modernização, com sua abordagem ao trabalho entre organizações. Um exemplo pode ser visto em OUP (2019), que apresenta o JUG como um método de governo caracterizado por comunicação eficaz entre diferentes departamentos e coordenação de políticas. Já a definição de JUG como uma estratégia que busca reunir não apenas departamentos e agências governamentais, mas também uma variedade de órgãos privados e voluntários, trabalhando além das fronteiras organizacionais em direção a um objetivo comum é encontrada em Bogdanor (2005).

De uma maneira mais abrangente, a definição de JUG é apresentada em National Audit Office (2001) como a união de organismos do sector público, privado e voluntário para trabalhar limites organizacionais para um objetivo comum. O termo também pode ser entendido como a intenção de coordenar pensamento e ação de forma horizontal e vertical para alcançar benefícios (Carey, McLoughlin, & Crammond, 2015; Pollitt, 2003) ou como um termo guarda-chuva que descreve várias formas de alinhar organizações distintas para alcançar os objetivos governamentais (Ling, 2002; Trein *et al.*, 2019).

Hodges (2012) destaca que termos como parceira, modernização e transformação, serviços partilhados e colaboração no serviço público vieram complementar a ideia do JUG, e reconhece que são usados de formas distintas no campo político e operacional.

Assim, pode-se afirmar que JUG é um termo indescritível que tem sido usado como rótulo para uma variedade de estratégias sobrepostas, em grande parte à abordagem Whole-of-Government utilizada na Austrália, refletindo novos rótulos para a doutrina da coordenação da administração pública (Christensen, Fimreite, & Læg Reid, 2014; Fimreite *et al.*, 2012).

JUG é um dos termos usados na literatura para descrever a questão da coordenação e integração (Trein *et al.*, 2019) que faz referência a consistência entre os arranjos organizacionais de programas, políticas ou agências, o que pode permitir que eles colaborem entre si (Perri 6, 2005) e parece ter sido usado como um rótulo para marcar uma variedade de estratégias sobrepostas e concorrentes (Ling, 2002).

Uma temática presente na literatura é se há alguma novidade no conceito de JUG difundida no governo de Tony Blair. Para Hood (2005) esse não foi o primeiro a inventar tal ideia, uma vez que a coordenação é um fator importante para um governo efetivo e é normalmente um objetivo político em si. Já Hodges (2012) sugere que a novidade está em usar o termo pela primeira vez como um rótulo para a reforma dos serviços públicos. Para Hood (2005), JUG é um termo novo para uma doutrina administrativa antiga. Corroborando com esse autor, Pollitt (2003) e Mulgan (2005) afirmam que a ideia contida no termo JUG é uma das preocupações mais antigas na administração pública: a coordenação de forma integrada entre elaboração de políticas e a administração, que (Perri 6, 2005) destaca como o maior motivo de dor de cabeça para a antiga administração romana.

Em relação aos objetivos e a amplitude da abordagem do JUG, Bogdanor (2005) considera que o JUG foi utilizado no governo Blair de uma forma mais ampla e contínua do que qualquer outra administração anterior. Já para Ling (2002) o termo JUG foi usado para cobrir uma série de atividades sobrepostas e concorrentes, sendo incomum em alguns aspetos, mas não diferente na busca de estratégias para o governo conjunto. Para Dalingwater (2014) o objetivo era também formar uma estrutura mais coesa e criar mais lealdade entre os trabalhadores do setor público, sendo as parcerias encorajadas entre o setor público e esferas privadas, como forma de se unir ao governo ou, de facto, criar uma 'governança conjunta'. Tosun & Lang (2017) em seu estudo sobre os diferentes conceitos de integração de políticas, afirmam que JUG foi desenhado para aumentar a eficácia e a eficiência da administração pública, eliminando redundâncias organizacionais e a falta de recursos, além de proporcionar uma melhor e mais integrada coordenação na administração pública. Além disso, o JUG também apontou novas formas de cooperação administrativa, permitindo às autoridades públicas obterem êxito ao trabalharem em conjunto.

Quanto à motivação para o JUG, Pollitt (2003) afirma que para além da sua forte dimensão política, são quatro os principais motivos para o JUG: eliminar contradições entre diferentes políticas, melhorar o uso dos recursos existentes, melhorar o fluxo de boas ideias e a cooperação entre colaboradores e produzir um conjunto de serviços mais integrados, principalmente sob a ótica dos utentes. Para Tosun & Lang (2017), a decisão política de adotar o JUG é motivada pela busca de melhoria na prestação de serviços públicos, concebida como resposta a desenvolvimentos anteriores que tiveram efeitos adversos nesses serviços.

Com o objetivo de analisar o que de facto funciona no JUG, Carey *et al.* (2015) apontam que a existência de compatibilidade entre os objetivos, os instrumentos e processos utilizados para o alcance da governação conjunta são fundamentais para o êxito do JUG. Talbot (2011) afirma que as experiências de JUG operaram em vários níveis, tanto no estratégico quanto no operacional e frequentemente de maneira combinada. Carey & Crammond (2015) sintetizaram experiências

anteriores de JUG para fornecer conhecimento do que funciona para o planeamento e o design de esforços futuros em busca do governo conjunto. Dentre as características identificadas no estudo associadas a iniciativas bem-sucedidas, o JUG parece ser mais eficaz quando são apoiados por mudanças em vários níveis, desde o comprometimento político estratégico até o relacionamento colaborativo no nível mais baixo a ser afetado pelo governo conjunto (*op cit.*, p.184).

Ainda de acordo com os autores, para uma integração efetiva o JUG deve acontecer em múltiplos níveis e ser apoiado por uma variedade de intervenções estruturais. Mulgan (2005) afirma que a principal lição das análises de implementação do JUG foi a de que se as estruturas existentes fossem deixadas intactas, as parcerias poderiam consumir tempo e serem ineficientes. A criação de novas estruturas organizacionais para a implementação do JUG pode ser considerada importante para o trabalho conjunto, mas Pollitt (2003) alerta que a criação de novas estruturas que não estão bem integradas pode ser prejudicial. Para Scott & Bardach (2019) o programa da Nova Zelândia foi beneficiado pela criação de um novo grupo dedicado, com o senso de conexão com os sistemas existentes.

Como regra, a aplicação do JUG funciona melhor quando essas quatro condições são encontradas: tarefas críticas claramente identificadas, autoridade e recursos distribuídos de maneira que possam ser efetivamente realizados, missão da organização claramente identificada por todos e liberdade e flexibilidade suficiente para todos os trabalhadores conseguirem realizar integralmente suas funções (Mulgan, 2005, p.181)

A implementação do JUG requer adaptações na administração. A importância do comprometimento coletivo para que a implementação do JUG tenha sucesso está destacada na pesquisa desenvolvida por Scott & Bardach (2019). Os autores demonstraram como o compromisso com as metas pode ser apoiado onde existe um grande número de atores em potencial e como a confiança entre agências pode ser construída na ausência de relacionamentos existentes. Também identificaram adaptações gerenciais que pareciam bem-sucedidas na superação do desafio de usar arranjos institucionais para sinalizar responsabilidade igual. Os autores concluíram que as práticas de JUG que tiveram mais sucesso foram aquelas que tiveram os custos do trabalho conjunto minimizado e as que tinham acordo de governança que sinalizavam responsabilidade igual em todos os níveis hierárquicos.

Trabalhar além das fronteiras organizacionais é muito mais difícil na prática do que a teoria do JUG apresenta, constataram Karré *et al.* (2013) em sua análise da aplicação do JUG em dois programas governamentais holandeses.

Em uma visão geral da literatura que descreve os efeitos do JUG na prática (Christensen & Lægheid, 2008; Davies, 2009; Perri 6, 2005; Pollitt, 2003; Talbot, 2011), é possível identificar desafios e dilemas estratégicos e operacionais que, de uma maneira geral, são resultado de escolhas fracas de projeto político ou são inerentes à organização do governo. Essas questões foram apresentadas de forma sintetizada por (Karré *et al.*, 2013), que apresenta como problemas estratégicos a contabilidade, os mandatos políticos e liderança e os conflitos de valores políticos. Como dilemas

operacionais o autor aponta o gasto de tempo e recursos, a medição do desempenho, rotatividade dos funcionários e o orçamento.

Para Mulgan (2005) a implementação do JUG passa por dois problemas comuns em qualquer organização. O primeiro a coordenação – como direcionar e convencer para um caminho único, sem que um prejudique o trabalho do outro; e o segundo a organização e integração, ou seja, de que maneira se pode alinhar incentivos, culturas e estruturas de autoridade para caber em tarefas críticas que ultrapassam os limites da organização (*op cit.* p.176). A análise sobre o JUG realizado por Talbot (2011) indica que o problema causado pela incapacidade dos governos centrais de realizar as reformas necessárias para fornecer o ambiente certo no qual JUG pode funcionar como pretendido é ponto comum nos estudos por ela analisados.

Hodges (2012) aponta os desafios de adaptação da contabilidade ao JUG como um obstáculo e Pollitt (2003) afirma que o próprio sucesso da gestão por resultados também dificulta a implementação do JUG. Esse autor destaca ainda que o maior desafio para se conseguir sucesso no JUG é a real cooperação. O governo central deve negociar e persuadir, motivo pelo qual a literatura sobre *networking* é tão importante para quem deseja implementar o JUG. A natureza do JUG é cooperativa, é algo que não pode ser imposto de cima para baixo. Os resultados do estudo elaborado por Carey, Crammond, & Riley (2015) reiteram que mecanismos de cima para baixo são insuficientes por si só para criar mudanças em níveis mais baixos e apontam ainda para o risco de falta de confiança em reformas futuras em caso de frustração das expectativas geradas na tentativa de implementar o JUG.

Nas palavras de Pollitt (2003, p.46) “JUG é um projeto de longo prazo, seletivo e cooperativo. Não é algo que um governo pode simplesmente decidir ter”.

## **1.2 Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI**

### **1.2.1 Evolução do ensino superior no Brasil**

O ensino superior no Brasil tem origem desde a sua colonização, mas a criação das universidades brasileiras ocorreu apenas a partir dos anos 1920 (Costa *et al.*, 2013). Desde então observam-se ações do Estado acerca da estruturação e consolidação das universidades, como o Estatuto das Universidades Brasileiras e a criação do Conselho Nacional de Educação, ambos de 1931.

A partir de 1960, apesar da promulgação da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB em 1961, ocorreu a massificação do ensino superior para atender ao processo de modernização, resultando numa educação de baixo nível acadêmico (Braga, 1989). Na ditadura militar iniciada em 1964, o cenário acadêmico agravou-se ainda mais, dadas as medidas governamentais que limitavam a autonomia universitária, (Fávero, 2006). A Reforma Universitária de 1968, aprovada em caráter de urgência, teve como objetivo melhorar a operacionalização da

universidade e introduziu, entre outras ações, o vestibular unificado e a carreira do magistério (Fávero, 2006; Moreira *et al.*, 2018)

Entre os anos de 1970 e 1980, Martins (2002) afirma que a pressão de demanda levou a uma “expansão extraordinária” (p.5) no ensino superior. Essa posição do autor pode ser fundamentada pela análise dos dados apresentados por Corbucci et al (2016), que apontam um total de 101.691 alunos matriculados na graduação presencial no ano de 1960 e de 1.377.286 de alunos matriculados no ano de 1980. O autor ainda destaca que “a participação do setor privado no total de matrículas passa a ser majoritária em 1970 e, ao longo das quatro décadas subsequentes, ampliou-se para três quartos do total” (*op cit.* p.8).

O fim da ditadura militar em 1985 proporcionou a realização de mais reformas nas políticas educacionais. De acordo com Dias Sobrinho citado por Moreira *et al.* (2018), o governo passou a descentralizar responsabilidades e a centralizar o poder, o que propiciou a expansão das universidades particulares e a isenção fiscal para investidores no setor. Silva & Castro, (2014) apontam que entre os anos de 1995 a 2002, a adoção de políticas neoliberais em decorrência da reforma gerencial foi um marco para o ensino superior no Brasil. Dias Sobrinho (2005) apresenta uma crítica a esse novo modelo de universidade quando afirma que “a ortodoxia neoliberal e suas práticas levam as universidades a abandonar, ao menos em parte, sua tradicional vocação de construção do conhecimento e da formação como bens públicos, devendo elas passar a adotar o mercado, e não a sociedade, como referência central” (*op cit.*, p.167), ideia corroborada por Czernisz & Freiburger (2018) ao afirmarem que “as instituições de ensino superior organizavam-se anteriormente para atender às necessidades sociais, voltando-se à produção do conhecimento e, depois, passaram a buscar resultados que fossem expressivos para o mercado” (*op cit.*, p.281).

A publicação em 1996 da atual versão da LDB, que permitiu a diversificação das instituições, a flexibilização dos requisitos de ingresso e a criação de instituições privadas *stricto sensu*, incentivou ainda mais o número de matrículas nas instituições privadas (Barreyro, 2008; Traina-Chacon & Calderón, 2015). De acordo com os dados do Censo da Educação Superior do INEP, o número de matrículas nesse segmento aumentou 206% entre os anos de 1996 a 2006.

O governo que se seguiu entre os anos de 2003 a 2010 priorizou a expansão e diversificação do ensino superior, porém deu continuidade às reformas (Silva & Castro, 2014), apesar de representar uma ideologia política distinta do governo anterior.

As reformas educacionais brasileiras tiveram como referências discursivas publicações das organizações internacionais, que não só afetavam o discurso como também a formulação de políticas nacionais implementadas no campo da educação superior (Arruda e Gomes, 2015). Para Silva & Castro (2014) a condução das políticas educacionais brasileiras é influenciada por organismos internacionais desde o ano de 1960, e na nossa opinião, esse pode ser um dos motivos pelos quais o REUNI foi imposto, como mostraremos mais adiante, e não discutido com quem tinha de o implementar. Cristofolletti & Dibbern (2018) afirmam que não há novidade alguma nessa influência e destacam a atuação do Banco Mundial que “nas décadas de 1980 e 1990, já alertava aos países latino-americanos a necessidade de se diversificar institucionalmente esse segmento de

ensino, flexibilizando-o e estimulando o ensino privado” (*op cit.* p.131). De acordo com Borges & Aquino (2012), “as políticas propostas pelo Banco Mundial para a educação fundamentam-se no reducionismo economicista, presente nas proposições para a esfera educacional, cujo escopo se centra na visão unilateral de custos e benefícios” (*op cit.*, p.122).

Essa influência internacional pode explicar a constatação de Favato & Ruiz (2018) de que a educação vem se configurando de forma muito precária e desarticulada, o que exige maiores investimentos do Estado. Corroborando com essa ideia, (Pachane & Vitorino, 2015) afirmam que as políticas de educação superior no Brasil atendem aos interesses neoliberais, “estando muito mais focadas no atendimento dos interesses de organismos internacionais do que na formação efetivamente oferecida ao estudante” (*op cit.*, p.440).

O primeiro Plano Nacional de Educação – PNE expresso em lei no Brasil foi promulgado em 2001, através da Lei 10.172, de 09 de janeiro. Nesse plano afirma-se que o Brasil possui sérios problemas na educação superior, que se agravarão caso não haja o estabelecimento de uma política que promova sua renovação e desenvolvimento. Dentre as metas do PNE para a educação superior, o REUNI teve como objetivo atender a meta 1 – Prover, até o final da década, a oferta de educação superior para, pelo menos, 30% da faixa etária de 18 a 24 anos, uma vez que pretendeu “congregar esforços para a consolidação de uma política nacional de expansão da educação superior pública”(Almeida-Filho *et al.*, 2007, p.4).

Desde o início dos anos 2000, pode-se observar a expansão da rede de universidades federais (2003 a 2010), passando em seguida por um processo de ampliação institucional e redefinição político-pedagógica (2011 e 2015), mas com interrupção desse processo a partir de 2015 pelas intenções de privatização nas ações do governo federal (Czernisz & Freiburger, 2018), explicitadas no documento *Uma ponte para o futuro*, lançado pelo Movimento Democrático Brasileiro. Cristofolletti & Dibbern (2018), apesar de não analisarem esse documento destacam que “o grande mote trazido à tona no texto é o de que o Estado gastaria muito com políticas públicas, sendo necessário retomar o “equilíbrio fiscal”, apostando em uma estratégia de desenvolvimento centrada na iniciativa privada por meio do avanço das privatizações e terceirizações, bem como, diminuição do custo do trabalho e no aumento de sua produtividade” (*op cit.*, p.129). Assim, observa-se novamente nas políticas educacionais brasileiras o movimento de 1995 apontado por Dias Sobrinho (2005) e Silva & Castro (2014) anteriormente mencionados na presente pesquisa.

A expansão do ensino superior, não só em número de alunos mas também em ramos de conhecimento, tem sido frequentemente associada à necessidade de aumentar a diversificação, inclusive para atender as necessidades regionais, sociais e económicas, com o objetivo de democratização do acesso e universalização (Neto, 2018; Teixeira, Rocha, Biscaia, & Cardoso, 2012). A expansão tornou-se consenso da política educacional, revelando-se numa política pública orientada para a expansão por meio do incremento na oferta (De Carvalho, 2015), atendida em grande parte pelas universidades privadas (Corbucci *et al.*, 2016).

### 1.2.2 A expansão do ensino público superior

Uma das marcas da educação brasileira desde 1995 refere-se ao inegável processo de expansão pelo qual vem passando. (Mancebo *et al.*, 2015; Moreira *et al.*, 2018; Pachane & Vitorino, 2015). O Plano de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI, do Ministério da Educação – MEC, pode ser considerado como um dos principais programas no que se refere às metas de expansão da oferta de educação superior (Magalhães & Real, 2018). O REUNI foi instituído através do Decreto n. 6.096/2007, que se passa a referir adiante por *Decreto*, e teve como objetivo “criar condições para a ampliação do acesso e permanência na educação superior, no nível de graduação, pelo melhor aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos existentes” (D. 6.096/2007). O programa teve como meta global “a elevação gradual da taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais para noventa por cento e da relação de alunos de graduação em cursos presenciais para dezoito, ao final de cinco anos.” (Almeida-Filho *et al.* 2007, p.6).

O Decreto definiu também as diretrizes do REUNI:

- I – redução das taxas de evasão, ocupação de vagas ociosas e aumento de vagas de ingresso, especialmente no período noturno;
- II – ampliação da mobilidade estudantil, com a implantação de regimes curriculares e sistemas de títulos que possibilitem a construção de itinerários formativos, mediante o aproveitamento de créditos e a circulação de estudantes entre instituições, cursos e programas de educação superior;
- III – revisão da estrutura acadêmica, com reorganização dos cursos de graduação e atualização de metodologias de ensino-aprendizagem, buscando a constante elevação da qualidade;
- IV – diversificação das modalidades de graduação, preferencialmente não voltadas à profissionalização precoce e especializada;
- V – ampliação de políticas de inclusão e assistência estudantil; e
- VI – articulação da graduação com a pós-graduação e da educação superior com a educação básica.” (Decreto 6.096/2007, p.1).

A intenção de diversificação das modalidades de graduação, como apontada no item IV das diretrizes do Programa, pode ser considerada como principal inovação no modelo vigente de educação superior. De acordo com Silva (2014), ao analisar o documento *Referenciais Orientadores para os Bacharelados Interdisciplinares e Similares*, elaborado pela SESu/MEC, essa diretriz é expressão de uma das propostas alternativas aos modelos de universidades europeias do século XIX, que ainda predominam no Brasil.

A criação do Programa por Decreto Presidencial – D 6.096, ato unilateral que não precisa de aprovação por parte do poder legislativo, foi destacada por Silva (2014) que sugere que tal escolha se deu pela resistência da comunidade acadêmica em consulta prévia sobre o assunto. A aprovação

do REUNI por parte do Congresso Nacional talvez mitigasse a resistência ao Programa, uma vez que o mesmo estaria legitimado politicamente.

A adesão ao REUNI foi feita mediante encaminhamento ao MEC do plano de reestruturação pelas universidades postulantes, respeitando a vocação de cada instituição e o princípio da autonomia universitária. O plano de adesão deveria indicar a estratégia de operacionalização e as etapas para a realização dos objetivos do REUNI. Essa característica do programa vai ao encontro do conceito de JUG, e será detalhada na próxima seção.

No documento intitulado Diretrizes Gerais do REUNI, de responsabilidade da Secretaria de Educação Superior do MEC – SESu em 2007, fica explícita a intenção do Programa em congregar esforços para a consolidação de uma política nacional de expansão da educação superior pública, porém sem preconizar a adoção de um modelo único para a graduação das universidades federais.

Destaca também a preocupação em garantir a qualidade da graduação da educação pública, e afirma que a qualidade almejada para este nível de ensino tende a se concretizar a partir da adesão das universidades ao REUNI e às suas diretrizes.

Constatamos uma evidente influência do processo de Bolonha na elaboração das diretrizes gerais do programa REUNI (Andrade et al, 2011) quando se analisa a proposta de redesenho curricular proposta para os cursos de graduação, valorizando a flexibilização e a interdisciplinaridade. Um claro exemplo dessa influência são os bacharelados interdisciplinares (BI) propostos pelo REUNI, uma vez que propunham uma formação unificada, por ciclos: graduação, com duração de três a quatro anos, onde se dá a formação profissional, seguida de mestrado, de dois anos, e finalizada com o doutorado, de três anos (Silva, 2014). De se destacar ainda a materialização parcial do projeto Universidade Nova com a aprovação do REUNI. Este projeto foi proposto em 2006 pelo Professor Doutor Naomar Monteiro de Almeida-Filho (Maranhão *et al.*, 2018; Silva, 2014), cujo objetivo era “buscar uma solução contra a obsolescência das universidades de modelo tradicional e tinha como marcos inspiradores o Processo de Bolonha” (Bittencourt, Ferreira, & De Brito, 2017, p.87). O professor Naomar integrou o grupo assessor que elaborou as Diretrizes Gerais do REUNI em 2007, ao mesmo tempo em que era Reitor da Universidade Federal da Bahia, de 2002 a 2009. Teixeira *et al.*, (2008) ressalta que “lhe coube administrar, cotidianamente, os conflitos políticos que atravessam o ambiente acadêmico e enfrentou o desafio de mobilizar a contribuição de vários docentes e pesquisadores que se envolveram na elaboração das propostas das quais ele se tornou o porta-voz e principal defensor.” (p.589).

Em relação aos documentos oficiais do governo que instituíram o REUNI, o objetivo do programa foi exposto de maneira distinta no Decreto e nas Diretrizes Gerais. Segundo Silva (2014), no Documento Diretrizes Gerais, o objetivo se modificou dando destaque não só ao aumento na qualidade dos cursos mas também quanto a vocação e autonomia de cada universidade.

Quanto ao financiamento do programa os documentos oficiais – Decreto e Diretrizes Gerais – são bastante genéricos. O primeiro condicionou o financiamento à capacidade orçamentária do MEC, preconizando a criação de instrumentos próprios para fixação dos recursos financeiros adicionais

às universidades, vinculados os repasses ao cumprimento das etapas. O segundo afirma que os projetos apresentados teriam sua exequibilidade financeira garantida pelo MEC a partir de 2008, mediante termo de acordo de metas a ser firmado entre o MEC e as universidades aderentes. Desta forma, no momento da tomada de decisão pelas universidades em aderir ou não ao programa, não havia nenhuma garantia de recursos orçamentários.

Na elaboração desta pesquisa foram também identificadas críticas ao Programa REUNI que podemos tipificar em trabalho docente, qualidade do ensino, acesso e permanência. Na área da educação, podemos referir Arruda e Gomes (2015); Gomes e Moraes (2012) e Mancebo *et al.* (2015). Esses autores analisam o REUNI sob a ótica do trabalho docente e afirmam que a implementação do programa implicou a intensificação do trabalho docente e aumentou a precarização do trabalho.

Sob a ótica da qualidade e do acesso, Pachane e Vitorino (2015) defendem que o REUNI surgiu como reação de um percurso histórico de políticas que incentivavam e valorizavam a privatização do ensino superior, mas que apesar de ter permitido a ampliação do acesso das camadas mais pobres à universidade, não priorizou a educação superior de qualidade. As autoras argumentam, ainda, que o acesso a universidade por si só não soluciona o *deficit* educacional do país. Mas entendem o programa REUNI como uma conquista das camadas populares que puderam obter vagas em universidades públicas, espaços onde a maioria da população brasileira nunca imaginou estar. Ademais, as autoras constatam que a abertura de vagas não foi acompanhada de condições para manutenção do aluno na universidade, pelo que concluem que o REUNI foi insuficiente quanto ao seu objetivo de expansão e democratização do ensino superior. Também Colares e Sindeaux (2015) corroboram esta opinião e complementam que o aumento do número de matrículas não foi acompanhado de investimentos em infraestrutura necessários para que o ensino, a pesquisa e a extensão se efetivassem com qualidade.

Para Araújo e Pinheiro (2010) as Universidades tiveram apenas uma função executiva no REUNI, para executar e cumprir as metas estabelecidas e controladas pelo MEC, invertendo a lógica de foco nos processos até então presente nas relações das universidades e o MEC, agora com foco nos resultados. A característica gerencialista do REUNI apresentada pelos autores diverge da ideia apresentada na presente pesquisa.

De maneira bem resumida, Magalhães e Real (2018) concluem que não há consenso sobre o REUNI, e ressaltam que apesar de conter características neoliberais também foi na contramão das recomendações de organismos multilaterais, propondo investimentos públicos na expansão do ensino superior, contrariando a negligência histórica de investimentos do governo nesse setor, conforme apontado por Favato & Ruiz (2018).

A educação proporciona benefícios sociais e mudanças positivas podem ocorrer, como melhoria na distribuição de renda, na qualidade de vida e diminuição da pobreza. Também a ela são associados aumentos no nível de renda e produtividade dos países (Bagolin & Neto, 2019). Esses aspectos podem ser orientadores para a decisão de investimento público nessa área.

### 1.3 Características do JUG no REUNI

Após a apresentação do referencial teórico do JUG e do Programa REUNI, nesta secção propomos caracterizar as relações relevantes entre o JUG e o REUNI e que fundamentam a nossa proposta de tese.

Assim passa-se a identificar as características desse programa que permitem inferir que o mesmo pode ser considerado como uma tentativa do MEC na implementação do JUG no ensino superior brasileiro.

No cenário em que surge a proposta do REUNI, observa-se que a opção do setor público por universidades que aliassem o ensino à pesquisa elevou os custos do ensino público, propiciando a expansão do setor privado, que pode ter ocorrido às expensas da qualidade. (Martins, 2002). A educação superior brasileira tem estado aquém das necessidades nacionais, quer em quantidade, quer em qualidade (Cunha, 2017). A preocupação com a qualidade está presente no Decreto que instituiu o Programa – D.6.096 – ao estabelecer que uma de suas diretrizes seria a revisão da estrutura académica buscando a constante elevação da qualidade.

De acordo com Almeida-Filho *et al.* (2007):

“O sistema de educação superior brasileiro ainda conserva modelos de formação académica e profissional superados em muitos aspetos, tanto académicos como institucionais, e precisa passar por profundas transformações. Na verdade, prevalece no sistema nacional uma conceção fragmentada do conhecimento, resultante de reformas universitárias parciais e limitadas nas décadas de 60 e 70 do século passado.” (p.7).

Cristofolletti & Dibbern (2018) afirmam que se observa historicamente no ensino superior processos de fragmentação e diversificação institucional das instituições de ensino superior, com fins à especialização organizacional, uma vez que a fragmentação das carreiras torna os cursos menos dispendiosos (Martins, 2002).

E é nesse contexto que surge o projeto Universidade Nova apresentado em 2006 pelo Professor Naomar de Almeida-Filho, projeto que serviu de inspiração para a criação do REUNI. A proposta de integração curricular através dos Bacharelados Interdisciplinares – BI tem características semelhantes ao aplicado no Processo de Bolonha, que destaca a harmonização e a necessidade da coordenação de políticas (A. F. da Silva, 2014).

De salientar que no início dos anos de 1990, o modelo gerencial despontou como um novo modelo de gestão pública no governo brasileiro, tendo determinado também as políticas voltadas ao ensino superior, institucionalizando um novo *ethos* académico, onde critérios de produtividade se sobrepõem aos objetivos da instituição social (Andrade *et al.*, 2011). O REUNI surge após um período de reformas educacionais orientadas pelas regras do mercado (Chaves, 2017), chamado por Cristofolletti & Dibbern (2018 e Mota Junior ( 2019) de contrarreforma do ensino superior, onde prevaleceu a visão do paradigma neoliberal (Andrade *et al.*, 2011).

O documento Diretrizes Gerais demonstra o desejo de alterar o modelo de ensino superior existente quando afirma que “os desafios do novo século exigem uma urgente, profunda e ampla reestruturação da educação superior” (Almeida-Filho *et al.*, 2007, p.9). Assim, sob a ótica acadêmica, o REUNI surge como proposta de integração curricular através dos Bacharelados Interdisciplinares, em contraponto ao modelo vigente. O surgimento da ideia de JUG também aconteceu em resposta a fragmentação produzida pela NGP (e.g. (Fimreite *et al.*, 2012; Ling, 2002; Treffgarne, 2019). Assim, podemos inferir que os efeitos da fragmentação no ensino superior foram um dos motivadores do REUNI, assim como os efeitos da NGP provocaram o surgimento do conceito de JUG.

De acordo com a literatura estudada para a realização da presente pesquisa, algumas condições são importantes para a implementação do JUG. A primeira característica de JUG presente no REUNI observa-se já na apresentação do projeto. O documento Diretrizes Gerais, ao definir o que é REUNI, afirma que a reconfiguração do ensino superior deve ser um pacto entre governo, instituições de ensino e sociedade. Essa afirmação tem a intenção de imputar ao Programa o sentido de cooperação apresentado por Bogdanor (2005) e por Pollitt (2003) como sendo uma característica do JUG.

A criação de novas estruturas organizacionais com o propósito de JUG foi apresentada por Carey & Crammond (2015) como sendo uma característica observada em casos de sucesso. Nesse estudo, os autores analisaram experiências anteriores de JUG na intenção de fornecer conhecimento do que funciona para o planejamento e design de novas tentativas. Essa característica está também presente no REUNI. A Secretaria de Educação Superior – SESu do Ministério da Educação – MEC, através da Portaria n. 552, de 25 de junho de 2007, instituiu o grupo assessor dos Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais, com o objetivo de analisar e aprovar a adesão das Universidades ao REUNI, bem como estabelecer critérios de avaliação do desempenho do Programa. De acordo com a Portaria, o grupo não possuía subordinação hierárquica à Secretaria, e seus integrantes não possuíam vínculo de emprego com a mesma. Essa característica de autonomia também foi apontada por Carey & Crammond (2015) como sendo fator determinante de sucesso, desde que seja garantido que essas novas estruturas criadas não estejam sujeitas às mesmas regras burocráticas funcionalistas e processos como outras partes do sistema (*op cit.* p.1026).

Em relação aos arranjos institucionais que sinalizam responsabilidade igual, o estudo de Scott & Bardach (2019) concluiu que as práticas mais exitosas de JUG foram aquelas que tiveram os custos do trabalho conjunto minimizado. Para a implementação do REUNI, o único arranjo institucional realizado foi a criação do grupo assessor na SESu. Ou seja, um custo muito baixo que poderia contribuir para o sucesso na implementação do Programa, uma vez que todas as universidades aderiram e desenvolveram seus planos de adesão, sem a necessidade de qualquer desembolso adicional por parte do MEC. A Portaria que instituiu o Grupo Assessor define em seu parágrafo único que “a participação no grupo assessor não caracteriza vínculo com a Secretaria e é considerada função relevante e não remunerada.” (p.1)

A adesão da totalidade das universidades ao REUNI (Maranhão *et al.*, 2018) pode significar o comprometimento coletivo para o alcance do sucesso na implementação do JUG apresentado por Scott & Bardach (2019), que detalhamos na página 7. Além disso, o comprometimento também pode ser identificado na elaboração dos planos de adesão pelas próprias universidades, que deveriam indicar a estratégia e as etapas para a realização dos objetivos. Assim, a definição de como as metas propostas seriam alcançadas foi elaborada por cada universidade que aderiu ao REUNI.

Quanto ao senso de responsabilidade igual em todos os níveis hierárquicos apresentado no estudo de Scott & Bardach (2019), como característico do JUG, identifica-se na intenção do governo ao apontar nas Diretrizes Gerais do REUNI que “a reestruturação do ensino superior deve significar um pacto entre governo, instituições de ensino e sociedade” (p.9). A responsabilização na mais alta esfera do governo federal pode ser observada na publicação do D.6036, que instituiu o REUNI. Já a tentativa de responsabilização das universidades se deu pela forma de participação no programa definida pelo governo: as universidades que quiseram participar tiveram que aderir ao programa através de seus planos de adesão, elaborados por cada universidade. A responsabilização da sociedade se deu através da obrigatoriedade de aprovação prévia à submissão ao MEC das propostas de adesão ao REUNI pelo Conselho Universitário de cada universidade aderente. De acordo com o Estatuto de cada universidade inserida no escopo dessa pesquisa, o Conselho Universitário é o órgão deliberativo máximo da estrutura superior, e tem entre seus membros representantes da sociedade civil.

Após essa breve identificação de características de JUG presentes na implementação do REUNI, cabe aqui uma reflexão: essas características foram suficientes para garantir o êxito na implementação do Programa nas instituições observadas?

#### **1.4 O REUNI deu certo?**

Como mencionamos na página 8, Pollitt (2003) afirma que a implementação do JUG não é algo que pode ser imposto. Para o autor se um governo deseja implementar a governação conjunta deve persuadir e negociar. Podemos constatar que isso não ocorreu no Programa REUNI. No âmbito da mais alta esfera do governo federal, a criação se deu por meio da publicação de Decreto – instrumento unilateral que dispensa apreciação e aprovação do poder legislativo, apontado por Silva (2014) como sendo uma escolha provável devido “ao pouco debate e muita resistência, na comunidade acadêmica, em prévia consulta sobre o Reuni” (p.73).

No âmbito das universidades, a aprovação dos planos de adesão se deu em meio ao caos em diversas universidades, como destacou (Francisco, 2016), que relata as manifestações que exigiam a não adesão ao REUNI “sem que se promovessem mais debates e discussões sobre seus efeitos sobre o ensino superior” (p.78). Silva (2014) afirma que várias reitorias foram ocupadas por estudantes com o intuito de exigir maior tempo na discussão dos planos de adesão.

Assim, podemos admitir que os resultados do REUNI foram impactados por sua imposição em todas as esferas, sem o trabalho prévio de convencimento da sociedade da importância do Programa. A implementação do REUNI não respeitou os procedimentos teóricos definidos.

Outro ponto que merece ser analisado é se a implementação do REUNI representou uma inversão nesse cenário de prevalência de matrículas no ensino superior privado, conforme apresentamos na página 9. Uma inversão nesse cenário, estimulada por políticas públicas de incentivos às universidades federais como o REUNI, provavelmente teria efeitos económicos adversos aos empresários do setor.

Com base no escopo teórico apresentado, surgem as nossas hipóteses de investigação:

H1: As metas globais estabelecidas no Programa REUNI foram alcançadas nas Universidades analisadas;

H2: Houve prevalência de matrículas no ensino superior público no período 2013-2017.



## 2. Estudo Empírico

Passamos agora a apresentar o estudo empírico que realizamos na presente investigação. Inicialmente, apresentamos o enquadramento metodológico da pesquisa e sua delimitação. Em seguida, apresentamos os dados que coletamos e finalizamos com a análise e interpretação dos mesmos.

### 2.1 Enquadramento

O presente estudo foi desenvolvido de acordo com os princípios definidos por Creswell (2009). Para o autor, o *Design* de investigação tem como base três pilares:

- O conceito filosófico que estrutura o raciocínio
- O método de investigação enquanto processo de raciocínio
- A metodologia de investigação enquanto conjunto de procedimentos para a concretizar

O *Design* de investigação, de acordo com o autor, tem sua coerência apresentada como resultante da relação entre esses três pilares e da forma como estes se relacionam com os objetivos da investigação.

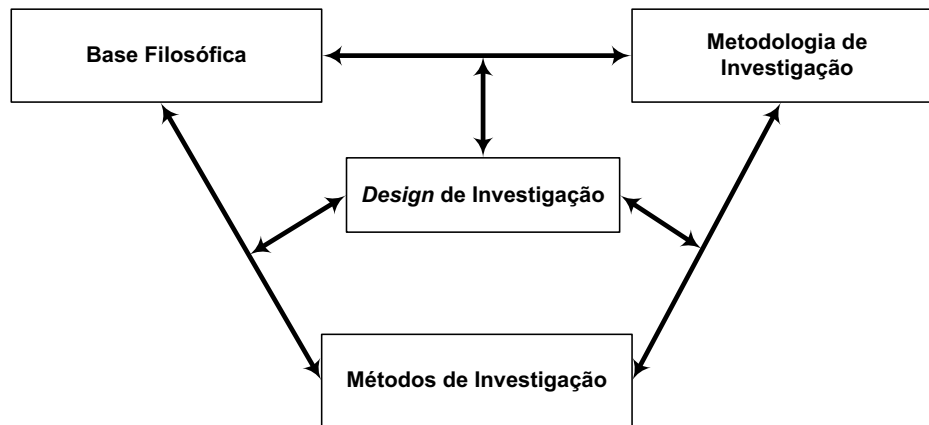


Figura 1 Modelo conceitual da estrutura do Design de Investigação

Fonte: Elaboração própria baseada em Creswell (2009)

Nossa investigação assumiu o Pós-positivismo como conceito filosófico de base. À luz dessa abordagem, rejeitaremos ou não as hipóteses do estudo com base nos critérios estatísticos definidos, uma vez que as evidências empíricas estabelecidas serão sempre falíveis e imperfeitas, de acordo com as características apontadas por Creswell (2009). Ainda de acordo com o autor, nessa abordagem o objetivo do investigador é explicar a situação que descreve a relação causal do objeto de estudo, que formula em termos de interrogação e/ou hipótese(s), assegurando, ainda, que são convenientemente divulgados os padrões assumidos que garantem a validade e fiabilidade dos dados recolhidos.

Selecionamos uma metodologia de investigação quantitativa para a recolha, análise e validação dos dados e a interpretação dos resultados obtidos. Ainda de acordo com Creswell (2009), esta metodologia justifica-se sempre que os objetivos da investigação estão relacionados do modo como se relacionam os que estão presentes neste trabalho.

### 2.1.1 Delimitação

Para atender ao objeto do estudo, que é avaliar os resultados da implementação do Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI no ensino superior Brasileiro e particularmente nas Instituições Federais do Estado do Rio de Janeiro concretizamos duas análises.

A primeira é de âmbito nacional, considerando todas as Instituições de Ensino Superior, foi realizada para os anos de 2013, 2015, 2017 e 2019. Possibilita a análise abrangente do ensino superior no sentido em que as alterações introduzidas pelo REUNI nas Instituições Federais, necessariamente, vão gerar impacto no todo (Pachane e Vitorino, 2015; Pereira, 2018). Os dados disponíveis possibilitaram, ainda, incluir o ano de 2019.

A segunda foi delimitar a avaliação dos resultados da implementação do REUNI apenas às Instituições Federais do Estado do Rio de Janeiro porque, de acordo com Fernandes (2001), as dimensões continentais e diferenças demográficas apresentadas entre as regiões do país condicionam a comparabilidade. Todavia o principal argumento que justifica esta opção foi o diferente grau de adesão ao Programa (o Brasil possui 63 Universidades Públicas Federais (INEP, 2020)), e que decorre quer de interesses particulares quer da autonomia estadual.

Optamos, assim, por delimitar o estudo dos indicadores do REUNI nas Universidades Públicas que aderiram ao Programa no Estado do Rio de Janeiro. Com este recorte geográfico foi possível minimizar as distorções provenientes das características do conjunto antropológico da amostra.

A escolha também reflete os princípios da RRI – *Responsible Research and Innovation*, definidos por Garcia *et al.* (2016), porque sendo a mestrandia funcionária do Governo Brasileiro com atuação na Universidade Federal Fluminense é, por esse motivo, parte interessada para que o aprofundar de conhecimentos facilite a sua implementação, desde logo na Instituição para a qual trabalha.

### **2.1.2 Caracterização da amostra**

Do ponto de vista técnico a amostra resulta de uma técnica de Amostragem Conveniente (Marôco 2007).

Do ponto de vista operacional, os dados foram obtidos a partir dos dados estatísticos oficiais sobre o ensino superior no Brasil, concretamente, a partir dos registos do censo de ensino superior disponíveis no Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa Educacionais Anísio Teixeira – INEP, referente aos anos de 2013 a 2019, último censo publicado durante a realização desta pesquisa. Escolhemos esses dados porque são dados abertos e conseqüentemente passíveis de validação.

Foram ainda obtidos dados nas Sinopses Estatísticas da Educação Superior, que apresentam os dados de forma consolidada por nível de ensino e regionalizados. Utilizamos também os Relatórios de Gestão das Universidades analisadas para cálculo da taxa de Sucesso na Graduação – TSG.

Para análise dos dados utilizamos o *software SPSS Statistics v.26*.

## **2.2 Apresentação de Dados e Resultados**

Para a caracterização nacional usámos o método *CHAID – Chi-square Automatic Indentificator Detector*. Esta análise exigiu a pré-validação e recomposição dos microdados disponíveis<sup>1</sup>.

Para verificação da hipótese de que as metas do REUNI foram atingidas nas Instituições Federais de Ensino Superior – IFES, no estado do Rio de Janeiro buscou-se analisar os indicadores de desempenho estabelecidos pelo governo como meta global, através do Decreto 6.096/2007 e

---

<sup>1</sup> As bases de microdados originais continham erros que impossibilitavam a sua utilização, nomeadamente, nos critérios de partição definidos para os dados. As instruções de uso indicavam o carácter | como critério, todavia ele foi respeitado. Esse desrespeito invalidava a importação direta para o SPSS, o que justifica pré-validação e recomposição referida. Balizamos à amostra entre os 17 e os 55 anos, eliminado outros registos.

Portaria SESU/MEC 552/2007: 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 para dezoito, ao final de cinco anos.

### **2.2.1 Método CHAID**

O método estatístico CHAID é um método de segmentação e de estimação, onde se relacionam variáveis categóricas desdobradas em árvore de decisão, definidas como “*formas de representação de processos sequenciais aos quais se podem associar probabilidades*” (Guimarães & Cabral, 2011, p.50). De acordo com Magidson (2005), o método CHAID permite-nos calcular a probabilidade de uma observação específica pertencer a um determinado grupo, sendo que, o grupo deve ser definido *à priori* e em função dos critérios de classificação expressos. Ainda segundo este autor, a aplicação do método resume-se em seis passos: (1) definição do problema de investigação; (2) caracterização da amostra; (3) determinação da variável dependente; (4) determinação das variáveis independentes; (5) avaliação descritiva das variáveis; (6) representação e avaliação do Diagrama CHAID.

Nas figuras seguintes apresentamos os resultados computados.

### **2.2.2 Computação do Método CHAID**

O objetivo desta primeira caracterização é representar de forma agregada e compreensível a informação contida nos dados de âmbito nacional e considerando todas as Instituições de Ensino Superior.

#### **2.2.2.1 Ano de 2013**

No ano de 2013 a amostra obtida corresponde a 1.016.949 ingressos, 47,0% do sexo masculino (categoria 0) e 53% do sexo feminino (categoria 1).

A árvore computada (Figura 2) permite concluir que do total 68,9% ingressaram no Bacharelado (nó 1), 25,7% na Licenciatura (nó 2) e 5,4% no Tecnológico (nó 3).

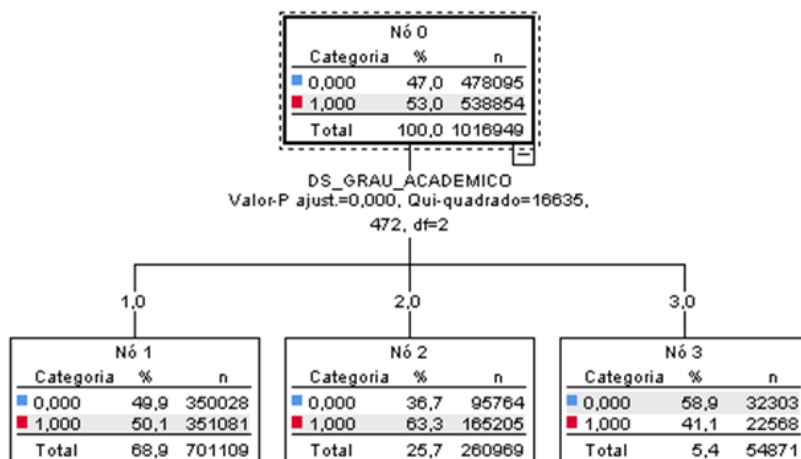


Figura 2 Diagrama CHAID Gênero relacionado com Grau acadêmico 2013

A árvore computada para avaliar o relacionamento entre o critério Raça (Tabela 1) relacionada com Grau acadêmico (Figura 3) evidência de forma estatisticamente significativa a existência de discriminação racial.

Tabela 1 Distribuição por Raça 2013

Legenda	Frequência	Porcentagem	Porcentagem válida	Porcentagem acumulativa
0 Não declarado	174701	17,2	17,2	17,2
1 Brasileiro-europeu	371040	36,5	36,5	53,7
2 Afro-brasileiro	29996	2,9	2,9	56,6
3 Hispano-brasileiro	119813	11,8	11,8	68,4
4 Brasileiro-asiático	14704	1,4	1,4	69,8
5 Nativo-brasileiro	1693	,2	,2	70,0
6 Não dispõe da informação	305002	30,0	30,0	100,0
<b>Total</b>	<b>1016949</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	

Ainda de salientar o valor dos respondentes que opta por não indicar raça e/ou não fornece a informação.

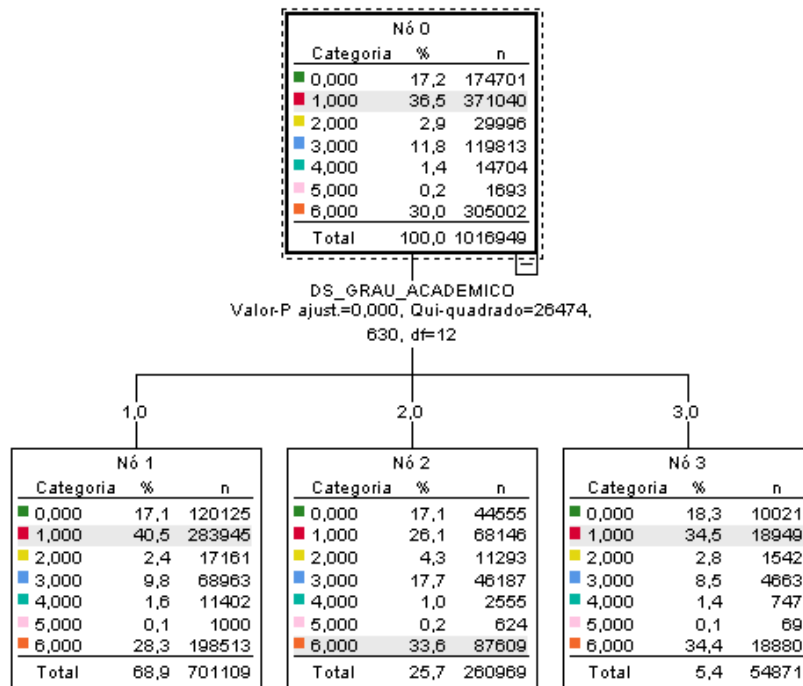


Figura 3 Diagrama CHAID Raça relacionada com Grau académico 2013

A árvore computada para avaliar o relacionamento entre o critério Raça relacionada com Grau académico e com o Género (Figura 4) permite verificar discriminação de Género na licenciatura, em linha com os resultados obtidos anteriormente (Figura 2), assim como as barreiras no acesso ao ensino superior. Destacamos os baixos valores obtidos para Nativos-brasileiros.

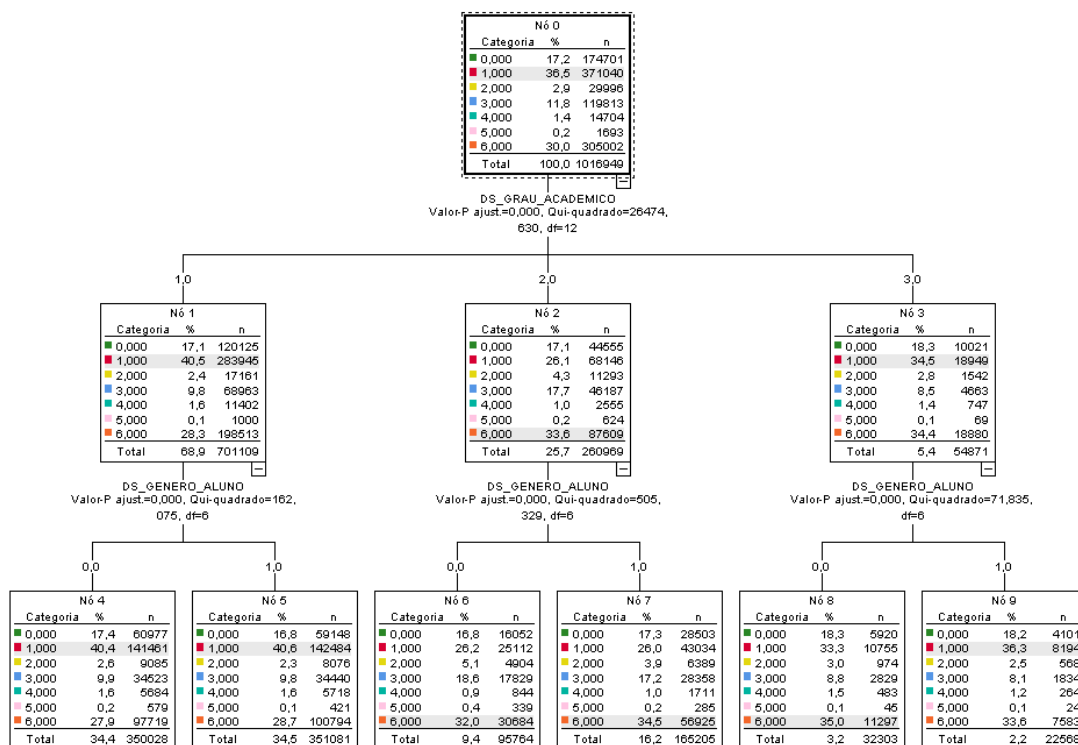


Figura 4 Diagrama CHAID Raça relacionada com Grau académico e o Género 2013

A árvore computada para avaliar o relacionamento entre a Instituição de Ensino (Tabela 2), o com o critério Raça relacionada e com o Género (Figura 5) permite caracterizar o ingresso

Tabela 2 Distribuição por Instituição de Ensino 2013

	Frequência	Percentagem	Percentagem válida	Percentagem acumulativa
1 Publica Federal	261327	25,7	25,7	25,7
2 Publica Estadual	333668	32,8	32,8	58,5
3 Publica Municipal	11688	1,1	1,1	59,7
5 Privada sem fins lucrativos	355178	34,9	34,9	94,6
7 Especial	55088	5,4	5,4	100,0
Total	1016949	100,0	100,0	

Nesta análise podemos desde já destacar o percentual do ensino privado 34,9%.

Estatisticamente relevante é ainda a relação entre a Raça e a Instituição de ensino (Figura 5) independentemente do Género

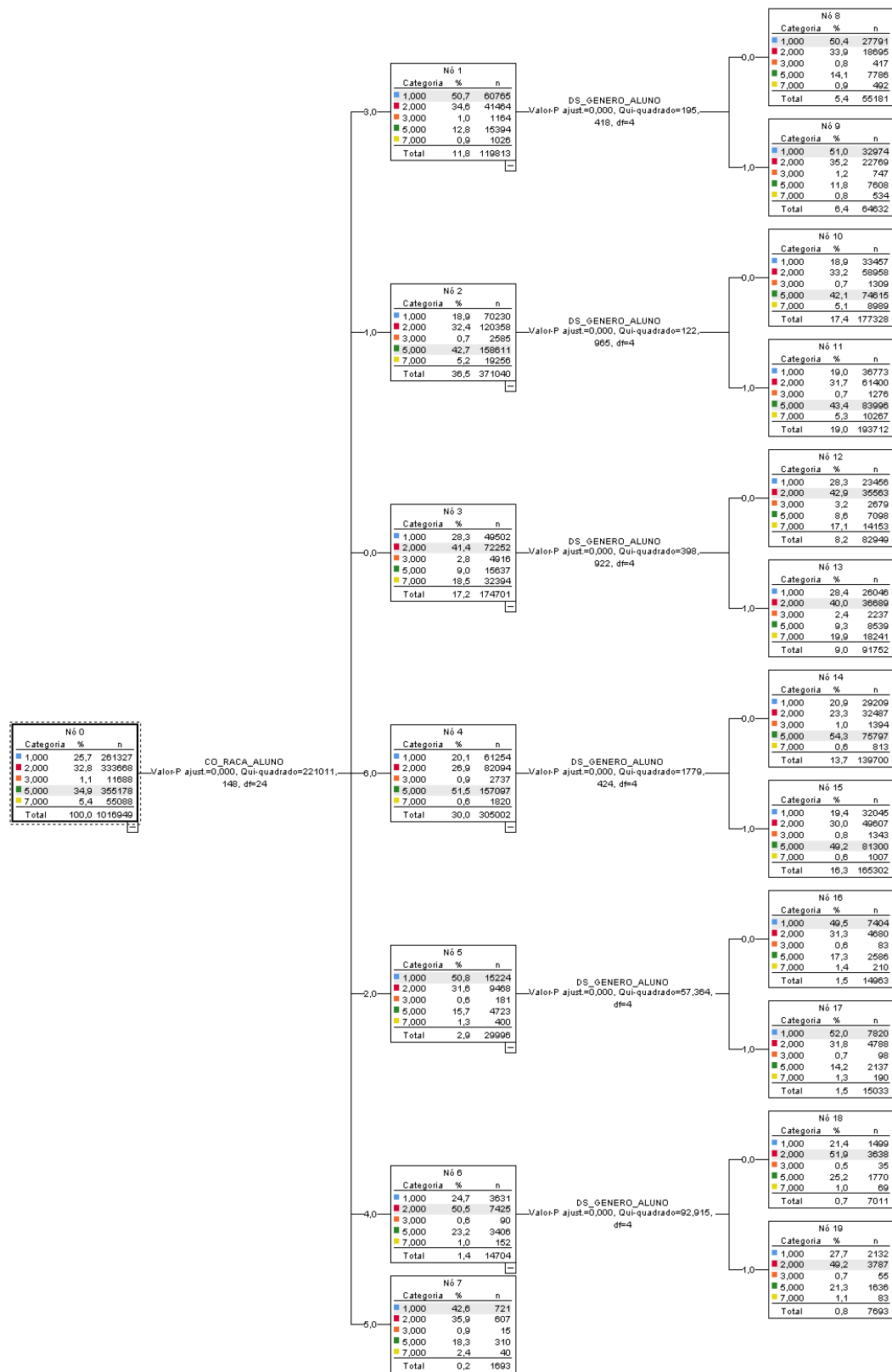


Figura 5 Diagrama CHAID Instituição relacionada com Raça e o Género 2013

### 2.2.2.2 Ano de 2015

No ano de 2015 a amostra obtida corresponde a 1.005.811 ingressos e um decréscimo relativamente a 2013. Destes 47,2% do sexo masculino (categoria 0) e 52,8% do sexo feminino (categoria 1). A diminuição global teve sentidos diferentes e inversos de acordo com o Género: o maior número de inscritos do sexo masculino não compensa a diminuição verificada nos inscritos do sexo feminino.

A árvore computada (Figura 6) permite concluir que do total 70,0% ingressaram no Bacharelado (nó 1), 24,2% na Licenciatura (nó 2) e 5,8% no Tecnológico (nó 3) único grau que aumenta relativamente a 2015.

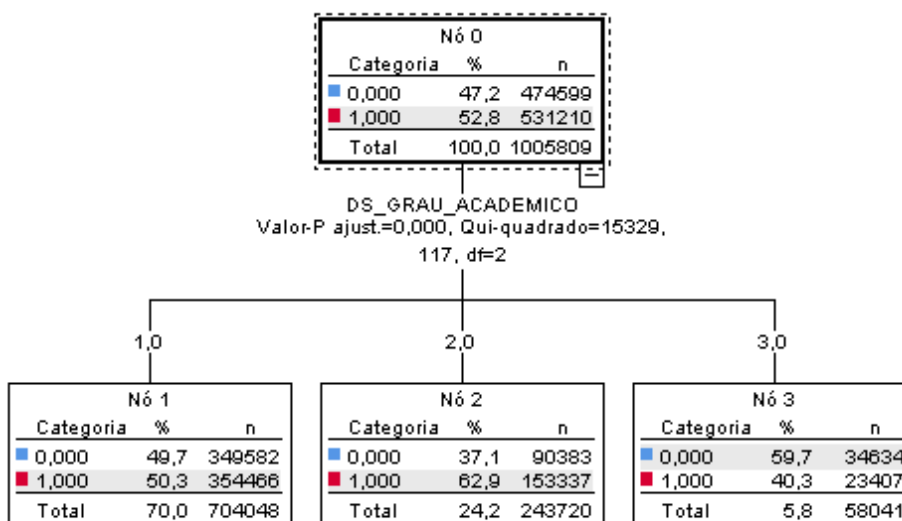


Figura 6 Diagrama CHAID Género relacionado com Grau académico 2015

A árvore computada para avaliar o relacionamento entre o critério Raça (Tabela 3) relacionada com Grau académico (Figura 7) mantém a evidência, estatisticamente significativa, de existência de discriminação racial.

Tabela 3 Distribuição por Raça 2015

Legenda	Frequência	Percentagem	Percentagem válida	Percentagem acumulativa
0 Não declarado	142065	14,1	14,1	14,1
1 Brasileiro-europeu	545781	54,3	54,3	68,4
2 Afro-brasileiro	52236	5,2	5,2	73,6
3 Hispano-brasileiro	198691	19,8	19,8	93,3
4 Brasileiro-asiático	17965	1,8	1,8	95,1
5 Nativo-brasileiro	3921	,4	,4	95,5
5 Não dispõe da informação	45152	4,5	4,5	100,0
<b>Total</b>	<b>1005811</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	

Ainda de salientar a diminuição no percentual dos respondentes que opta por não indicar raça e/ou não fornece a informação.

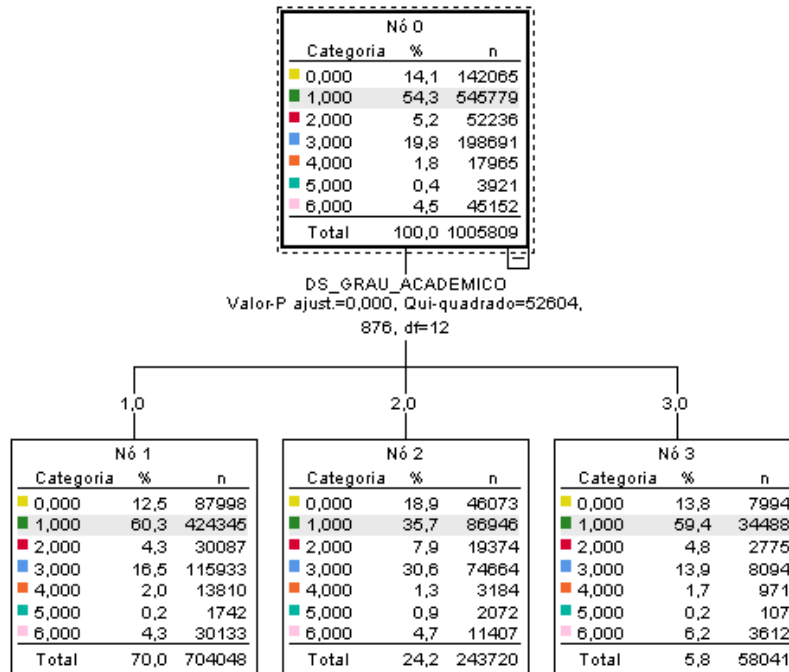


Figura 7 Diagrama CHAID Raça relacionada com Grau acadêmico 2015

A árvore computada para avaliar o relacionamento entre o critério Raça relacionada com Grau acadêmico e com o Género (Figura 7) acentua a discriminação de Género na licenciatura, em linha com os resultados obtidos anteriormente (Figura 6), assim como as barreiras no acesso ao ensino superior. Destacamos os baixos valores obtidos para Nativos-brasileiros.

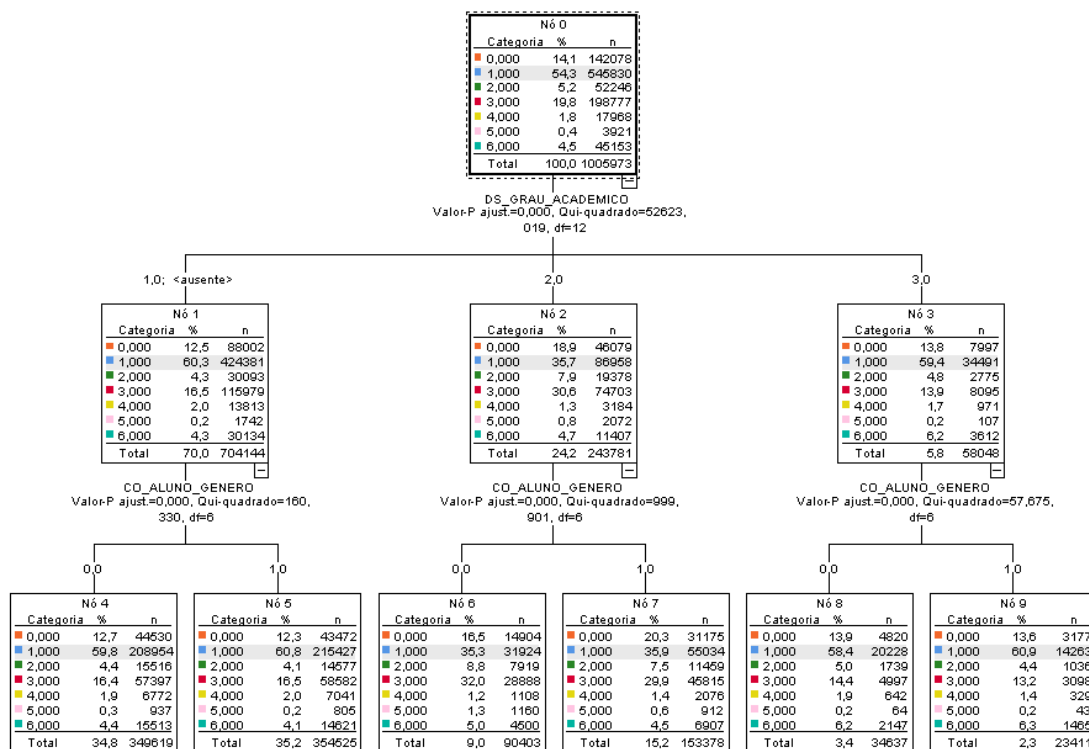


Figura 8 Diagrama CHAID Raça relacionada com Grau académico e o Género 2015

A árvore computada para avaliar o relacionamento entre a Instituição de Ensino (Tabela 2), o com o critério Raça relacionada e com o Género (Figura 5) permite caracterizar o ingresso.

Tabela 4 Distribuição por Instituição de Ensino 2015

Legenda	Frequência	Percentagem	Percentagem válida	Percentagem acumulativa
1 Publica Federal	22069	2,2	2,2	2,2
2 Publica Estadual	382464	38,0	38,0	40,2
3 Publica Municipal	323996	32,2	32,2	72,4
5 Privada sem fins lucrativos	265788	26,4	26,4	98,9
7 Especial	11494	1,1	1,1	100,0
Total	1005811	100,0	100,0	

Nesta análise podemos desde já destacar a acentuada diminuição de ingressos no ensino privado que passa de 34,9% em 2013 para 26,4% em 2015 com a perda de cerca de 100.000 inscritos.

Estatisticamente relevante é ainda manutenção do desequilíbrio na estrutura da relação entre a Raça e a Instituição de ensino (Figura 5) independentemente do Género.

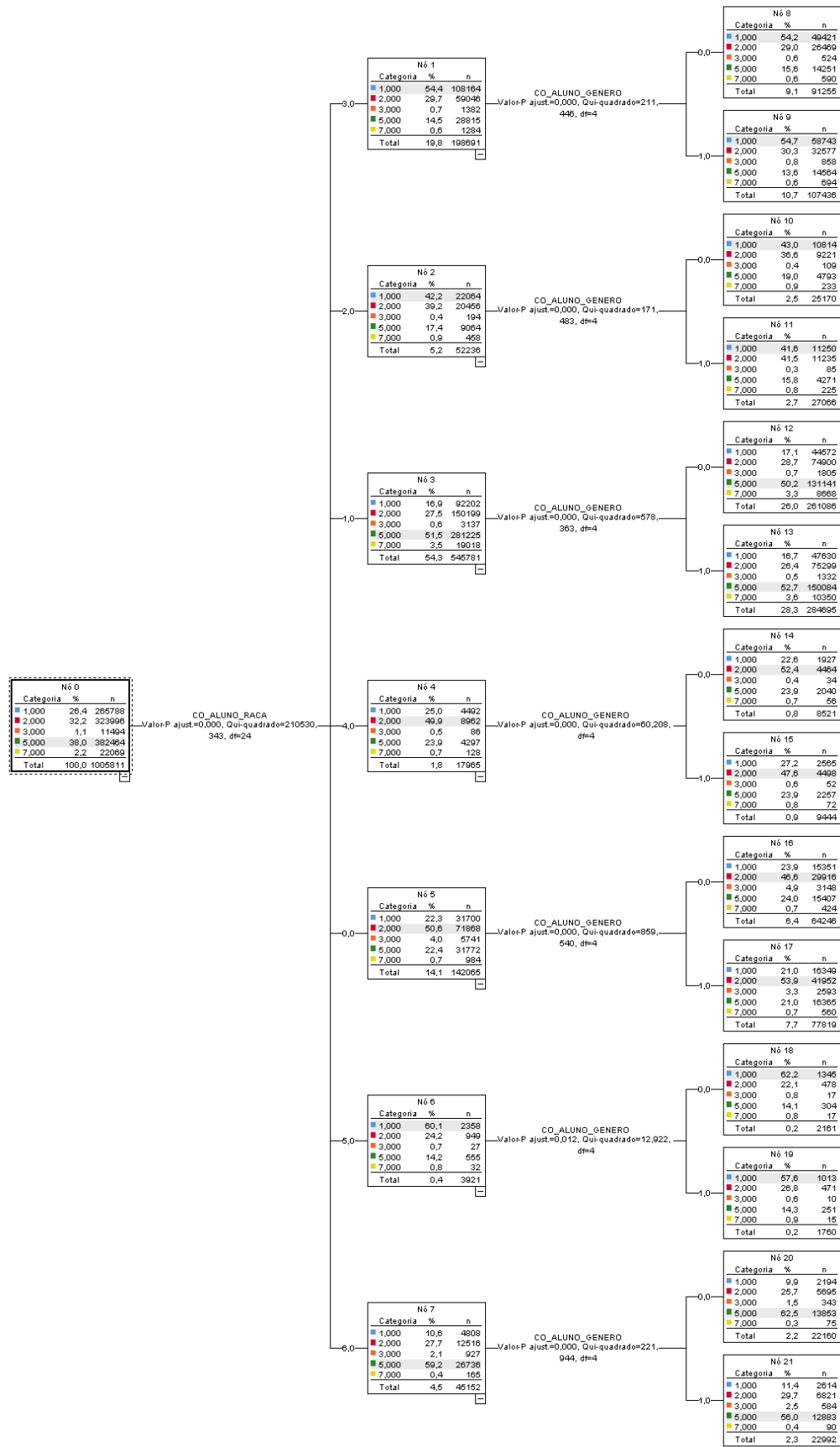


Figura 9 Diagrama CHAID Instituição relacionada com Raça e o Género 2015

### 2.2.2.3 Ano de 2017

A alteração dos critérios de registo de micro dados, ocorrida em 2017, possibilitou obter uma amostra de 11.486.559 ingressos. Por via da alteração dos critérios não é possível garantir a comparabilidade nem absoluta com anos interiores.

Dos 11.486.559, 64.894 dos ingressantes que não declaram Género. Os valores computados refletem limitação. Tanto quanto é possível concluir, dadas as limitações anteriormente salientadas, esta opção não foi tida em conta no registo. Desse modo a computação relativa à categoria Género apenas considera 11.421.665, 55,7% do sexo feminino (categoria 1) e 44,3% (categoria 2) do sexo masculino.

A árvore computada (Figura 10) permite concluir que do total de ingressantes, 67,2% pertence ao Bacharelado (nó 1), 19,2% à Licenciatura (nó 2) e 13,8,8% no Tecnológico (nó 3) que percentualmente reforça a tendência de crescimento que já vinha sendo observada.

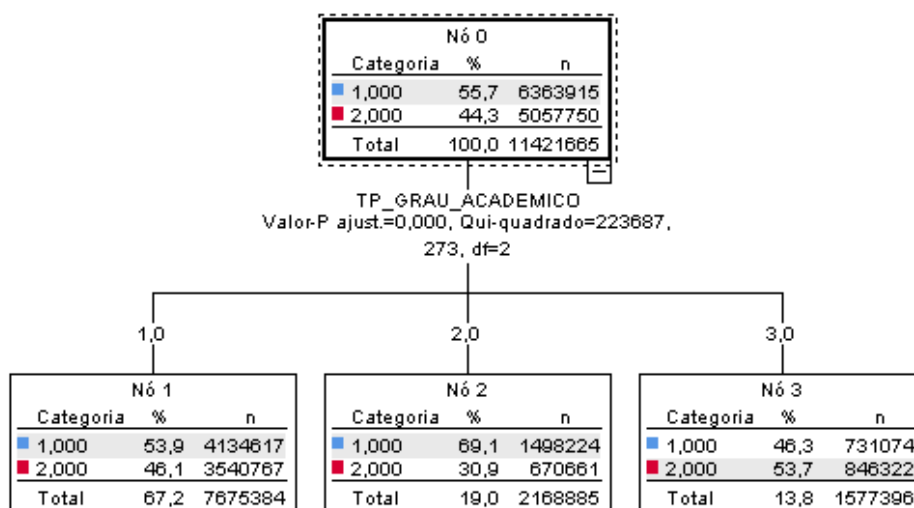


Figura 10 Diagrama CHAID Género relacionado com Grau académico 2017

A base de micro dados permite computar a distribuição por Raça (Tabela 5) e por tipo de instituição (Tabela 6).

Tabela 5 Distribuição por Raça 2017

Legenda	Frequência	Percentagem	Percentagem válida	Percentagem acumulativa
0 Não declarado	2996709	26,1	26,1	26,1
1 Brasileiro-europeu	4461133	38,8	38,8	64,9
2 Afro-brasileiro	728714	6,3	6,3	71,3
3 Hispano-brasileiro	2932824	25,5	25,5	96,8
4 Brasileiro-asiático	184603	1,6	1,6	98,4
5 Nativo-brasileiro	82466	,7	,7	99,1
6 Não dispõe da informação	100110	,9	,9	100,0
Total	11486559	100,0	100,0	

Tabela 6 Distribuição por Tipo de Instituição 2017

Legenda	Frequência	Percentagem	Percentagem válida	Percentagem acumulativa
1 Publica Federal	1632589	14,2	14,2	14,2
2 Publica Estadual	785352	6,8	6,8	21,1
3 Publica Municipal	109230	1,0	1,0	22,0
4 Privada em Sentido Estrito	5248184	45,7	45,7	67,7
5 Privada Confessional	3694926	32,2	32,2	99,9
7 Especial	16278	,1	,1	100,0
Total	11486559	100,0	100,0	

De salientar que relativamente aos anos anteriores a base de micro dados inclui mais uma categoria para o Tipo de Instituição verificando-se um aumento em mais de 100% nos ingressos no ensino superior privado.

A árvore computada para avaliar o relacionamento entre a Raça (Tabela 5), com o Grau (Figura 5) permite verificar que a relação é estatisticamente e que a proporcionalidade se altera nas Licenciaturas (nó 2) relativamente à Raça 1 e 3.

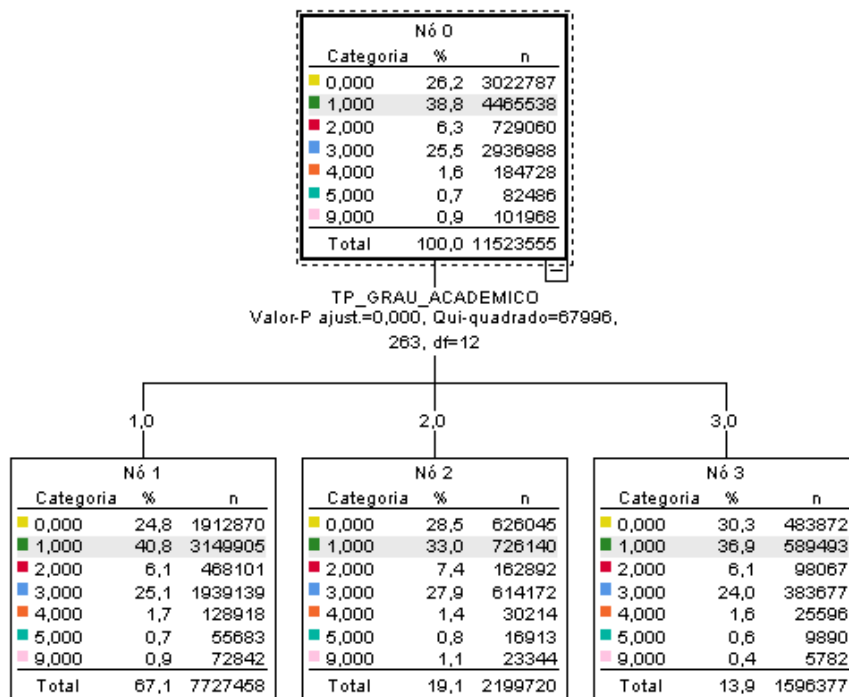


Figura 11 Diagrama CHAID Raça relacionada com Grau académico 2017

A árvore computada para avaliar o relacionamento entre o critério Raça relacionada com Grau acadêmico e com o Género (Figura 12) e estatisticamente não se verifica discriminação de género

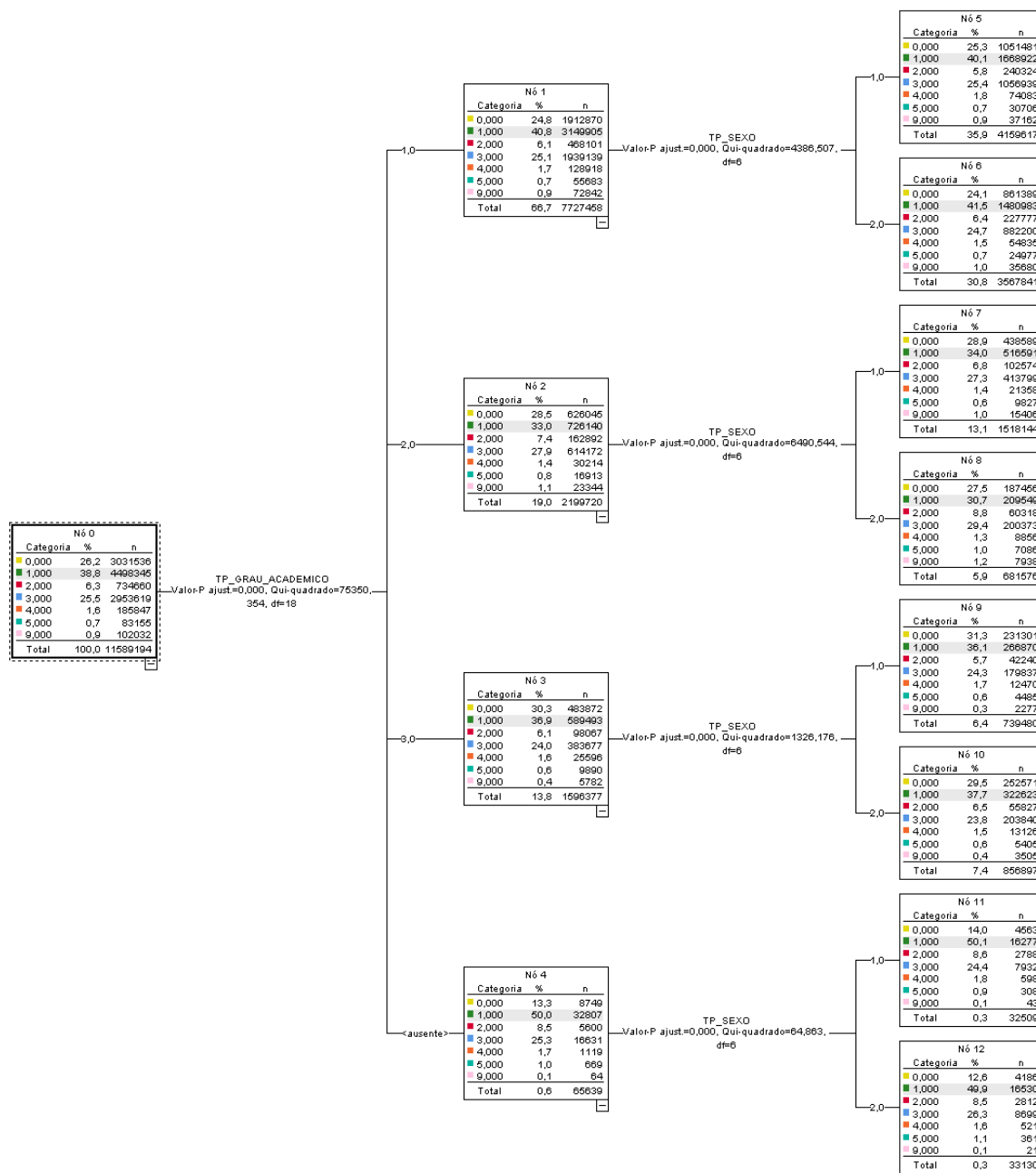


Figura 12 Diagrama CHAID Raça relacionada com Grau académico e o Género 2017

O nó 4 evidência os ingressantes que não declaram género.

A árvore computada para avaliar o relacionamento entre a Instituição de Ensino (Tabela 6), o com o critério Raça relacionada e com o Género (Figura 13) permite caracterizar o ingresso. Podemos constatar que independentemente do Género a Raça 0 e 5 ingressa sobretudo no ensino privado nó 5 e nó 6 respetivamente.

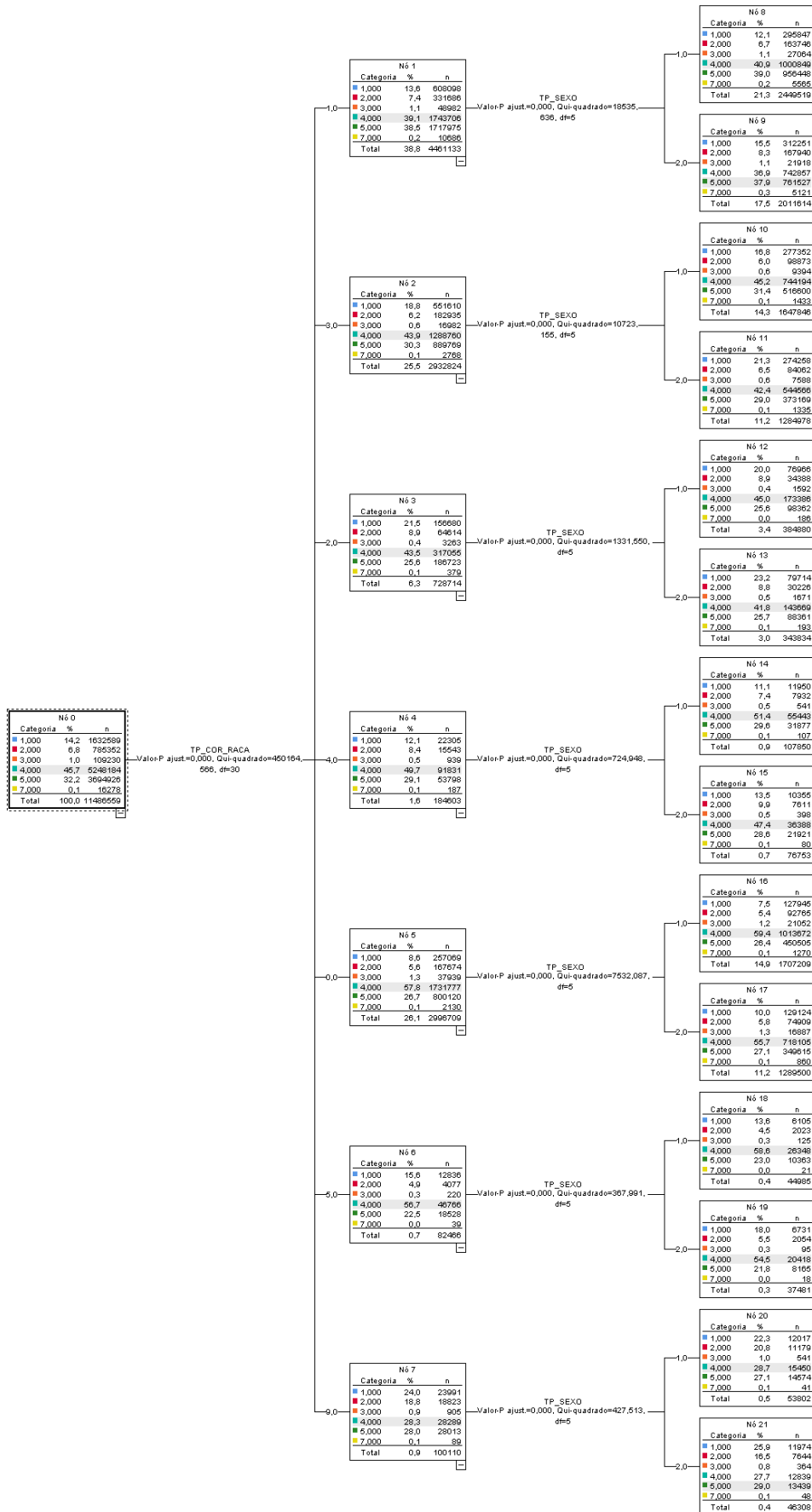


Figura 13 Diagrama CHAID Instituição relacionada com Raça e o Género 2017

### 2.2.2.4 Ano de 2019

Em 2019 obteve-se uma amostra de 12.165.441 ingressos, 56,2% do sexo feminino (categoria 1) e 43,8% (categoria 2) do sexo masculino. Tal como em 2017 não declaram o género 56.915 ingressantes.

A árvore computada (Figura 14) permite concluir que, 64,7% pertence ao Bacharelado (nó 1), 19,3% à Licenciatura (nó 2) e 16,1% no Tecnológico (nó 3). A proporcionalidade não se mantém em função do género. Maior número de ingressos na Licenciatura para o do sexo feminino (categoria 1), 24,6% contra 12,9 do sexo masculino (categoria 2).

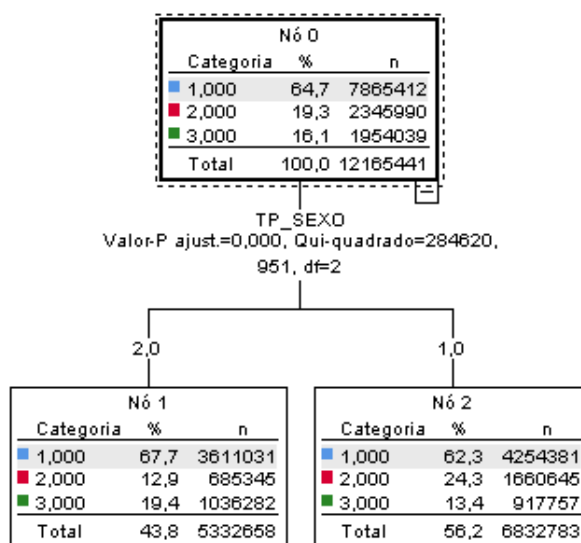


Figura 14 Diagrama CHAID Género relacionado com Grau académico 2019

A base de micro dados permite computar a distribuição por Raça (Tabela 7) e por tipo de instituição (Tabela 8).

Tabela 7 Distribuição por Raça 2019

Legenda	Frequência	Percentagem	Percentagem válida	Percentagem acumulativa
0 Não declarado	2195246	18,0	18,0	18,0
1 Brasileiro-europeu	5142820	42,1	42,1	60,0
2 Afro-brasileiro	864499	7,1	7,1	67,1
3 Hispano-brasileiro	3711118	30,4	30,4	97,5
4 Brasileiro-asiático	206854	1,7	1,7	99,2
5 Nativo-brasileiro	79851	,7	,7	99,8
6 Não dispõe da informação	21968	,2	,2	100,0
Total	12222356	100,0	100,0	

Tabela 8 Distribuição por Tipo de Instituição 2019

Legenda	Frequência	Percentagem	Percentagem válida	Percentagem acumulativa
1 Publica Federal	1668743	13,7	13,7	13,7
2 Publica Estadual	814966	6,7	6,7	20,3
3 Publica Municipal	80567	,7	,7	21,0
4 Privada em Sentido Estrito	6732639	55,1	55,1	76,1
5 Privada Confessional	2894256	23,7	23,7	99,7
7 Especial	31185	,3	,3	100,0
Total	12222356	100,0	100,0	

Os valores obtidos reforçam a tendência para o crescimento dos ingressos nas instituições de privadas que passam a representar 78,8% dos ingressos.

A árvore computada para avaliar o relacionamento entre a Raça e o Grau (Figura 15) permite verificar que, tal como em 2017, a relação é estatisticamente e que a proporcionalidade se altera nas Licenciaturas (nó 2) relativamente à Raça 1 e 3.

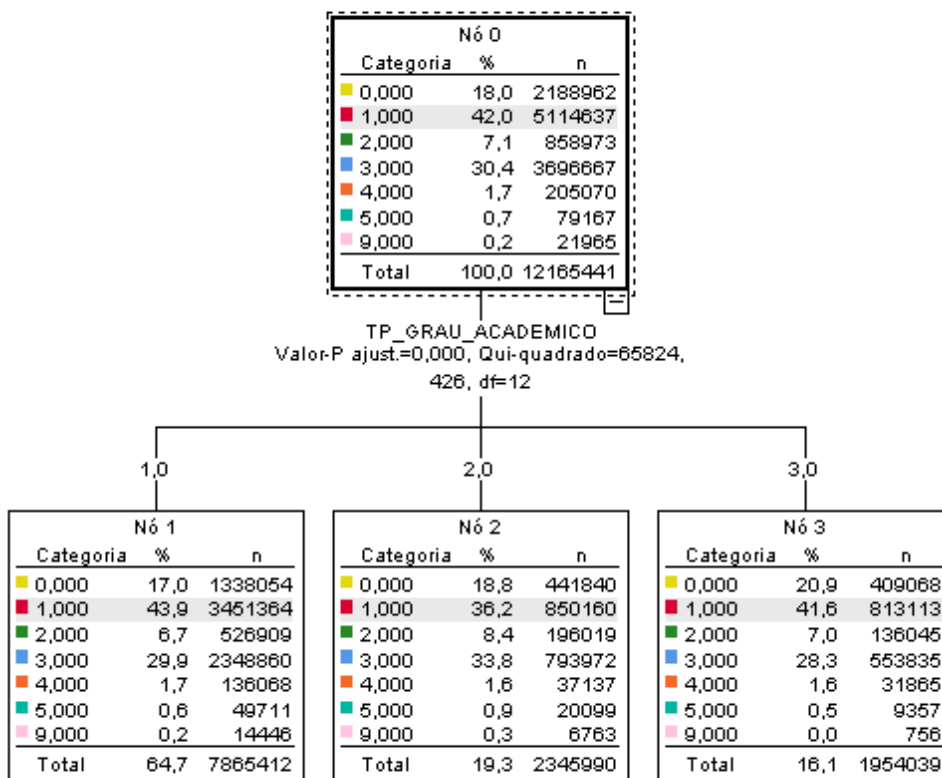


Figura 15 Diagrama CHAID Raça relacionada com Grau académico 2019

A árvore computada para avaliar o relacionamento entre o critério Raça relacionada com Grau acadêmico e com o Gênero (Figura 16) e estatisticamente não se verifica discriminação de gênero

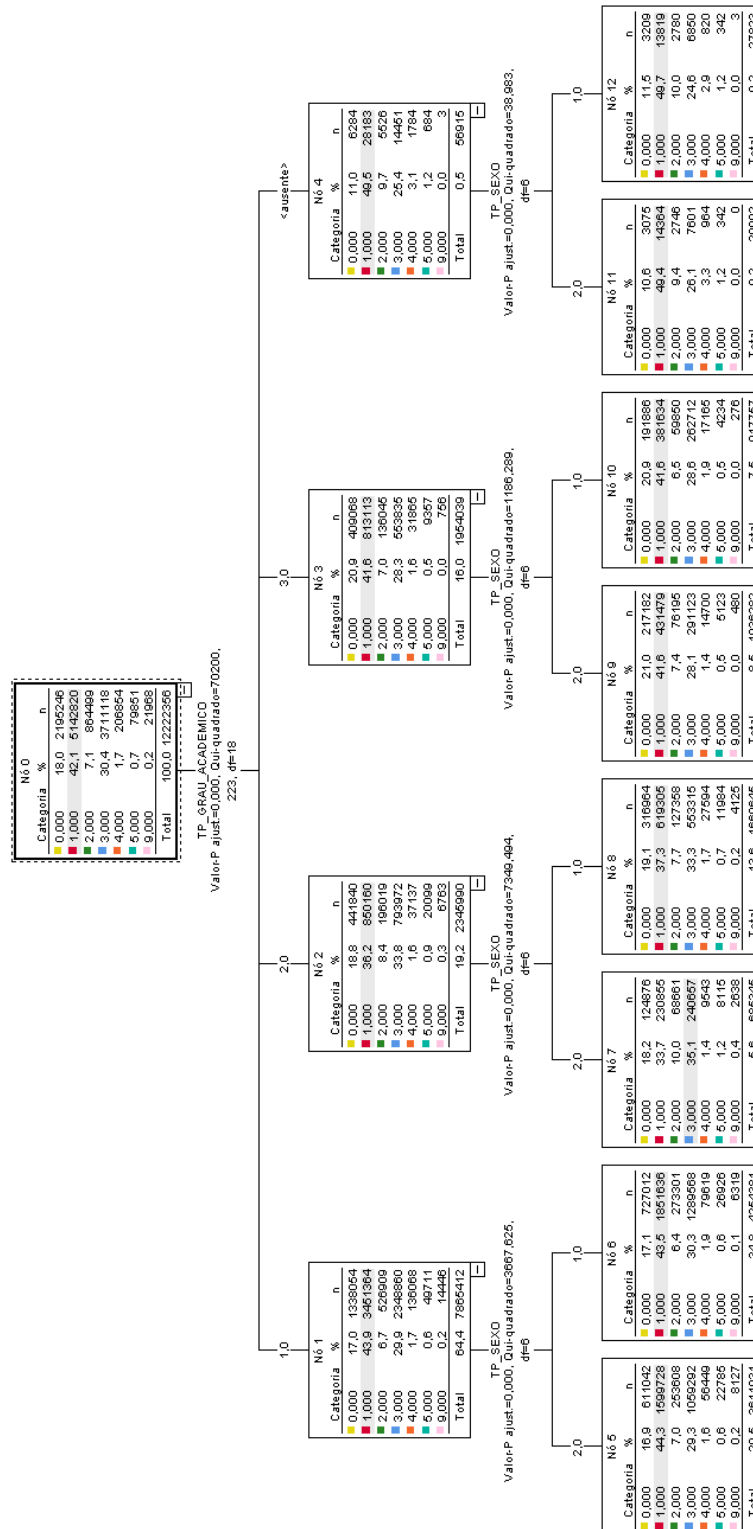


Figura 16 Diagrama CHAID Raça relacionada com Grau acadêmico e o Gênero 2019

O nó 4 evidência os ingressantes que não declaram gênero.

A árvore computada para avaliar o relacionamento entre a Instituição de Ensino (Tabela 8), o com o critério Raça (Figura 17) permite caracterizar o ingresso.

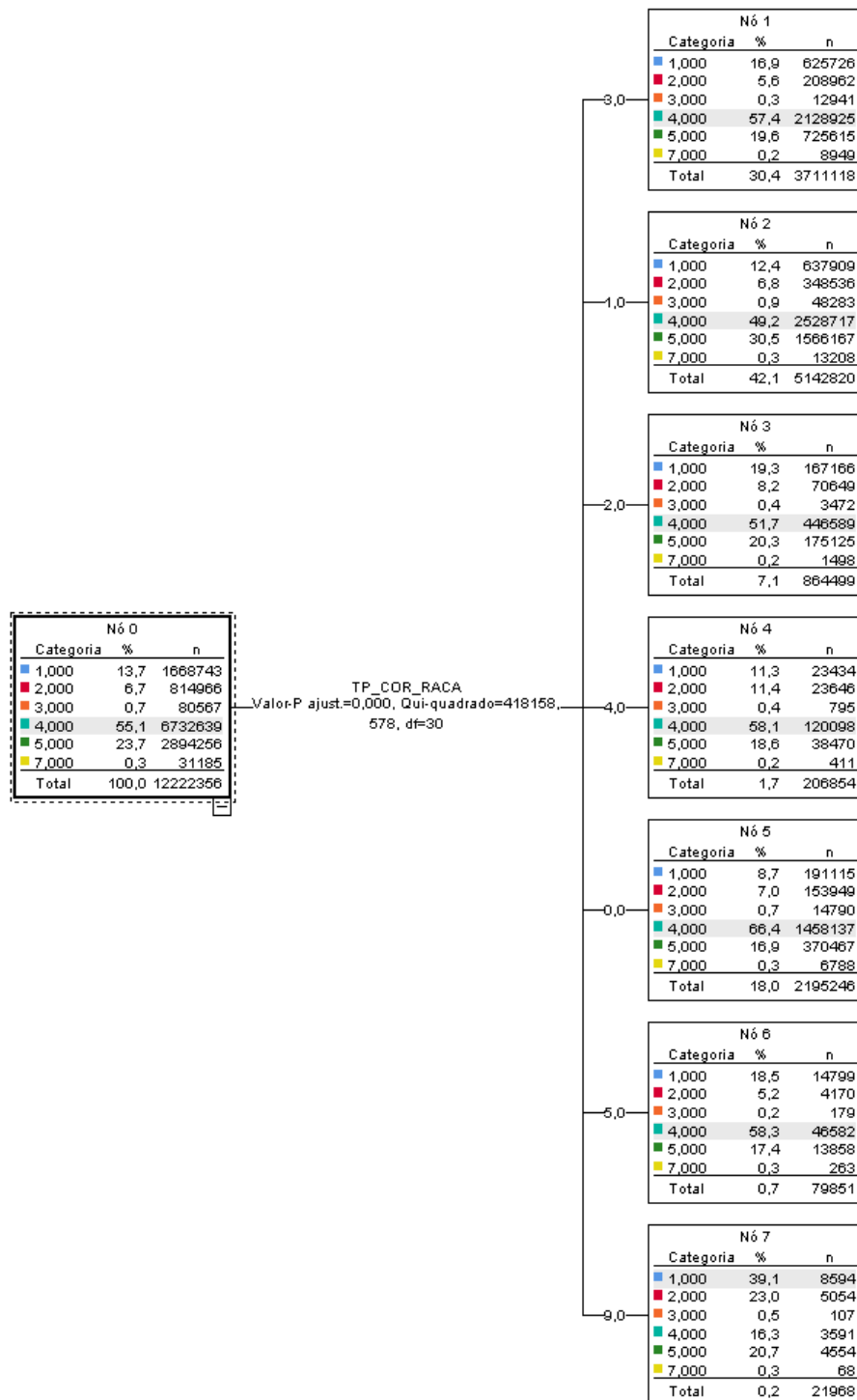


Figura 17 Diagrama CHAID Instituição relacionada com Raça e o Gênero 2019

Não se verificando diferenças relevantes, à semelhança do que ocorreu em 2017.

No ponto seguinte passamos à análise da implementação do REUNI nas Universidades Federais no Estado do Rio de Janeiro.

### 2.2.3 Indicadores do REUNI

A fórmula de cálculo dos indicadores está definida no documento Diretrizes Gerais. A taxa de conclusão dos cursos de graduação – TCG, é obtida pela relação entre o total de diplomados nos cursos de graduação presenciais – DIP, num determinado ano e o total de vagas de ingresso oferecidas pela instituição – ING5, cinco anos.

$$TCG_i = \frac{DIP_i}{ING_{i-5}}, \text{ onde } i \text{ é o ano de referência}$$

A relação de alunos de graduação presencial por professor – RAP, é obtida pela relação entre a matrícula projetada – MAT, em cursos de graduação presenciais e o corpo docente ajustado.

$$RAP = \frac{MAT}{DDE - DPG}, \text{ onde:}$$

*DDE* = Docentes com Equivalência de Dedicção Exclusiva;

*DPG* = Dedução da Pós-Graduação

A matrícula projetada é 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” (Almeida-Filho *et al.*, 2007, p.14).

$$MAT = \sum \text{vagas de ingressos anuais} \times \text{duração nominal} \times (1 + \text{fator de retenção})$$

A variável DDE é obtida através do “cálculo do número de professores equivalentes em regime de dedicação exclusiva, tomando-se por referência o banco de professores equivalentes, conforme Portaria interministerial Nº 224 de 23 de julho de 2007” (Almeida-Filho *et al.*, 2007, p.15).

$$DDE = \frac{\text{Total de professores equivalentes}}{1,55}$$

A DPG é o cálculo da dedução do número de professores devida à pós-graduação, que considera o total de alunos matriculados nos mestrados e doutoramentos e qual seria esse número se a IFES tivesse a média de 1,5 alunos na pós-graduação/professor, garantindo um mínimo de 5% dos docentes em dedicação exclusiva.

$$DPG = \frac{\sum(m_i + d_i)Fav_i - 1,5DDE}{6} \text{ , onde:}$$

$m_i$ : alunos matriculados no mestrado

$d_i$ : alunos matriculados no doutoramento

$\sum(m_i + d_i)Fav_i$ : fator de avaliação do curso pela CAPES

## 2.2.4 Cálculo dos Indicadores do REUNI

### 2.2.4.1 Taxa de conclusão dos cursos de graduação

A definição da Taxa de conclusão dos cursos de graduação – TCG, considera o número de alunos que ingressam no ensino superior cinco anos antes em relação ao ano para o qual se obtém o número de diplomados. O censo do ensino superior divulga anualmente o número de concluintes e o número de ingressantes. Pode-se inferir então que a TCG no ano  $n$  é obtida pelo resultado da divisão do número de diplomados no ano  $n$  pelo número de alunos que ingressaram no ano  $n-5$ .

Para obtenção da TCG, considerou-se o ano de ingresso na contagem do período de cinco anos, ou seja, a TCG de uma IFES no ano de 2017 é o resultado da divisão do número de diplomados em 2017 pelo número de ingressantes em 2013.

Assim, com base nas sinopses estatísticas do Censo Superior, temos a TCG para o período estudado apresentada na Tabela 9

Tabela 9 Taxa de Conclusão dos cursos de Graduação

ANO	UNIRIO	UFRJ	UFF	UFRRJ
2013	29,96	46,41	59,84	33,04
2014	41,76	50,39	49,41	29,18
2015	36,11	47,03	39,86	41,74
2016	38,26	52,09	40,98	29,52
2017	39,82	48,28	45,18	55,14

Fonte: Elaboração própria

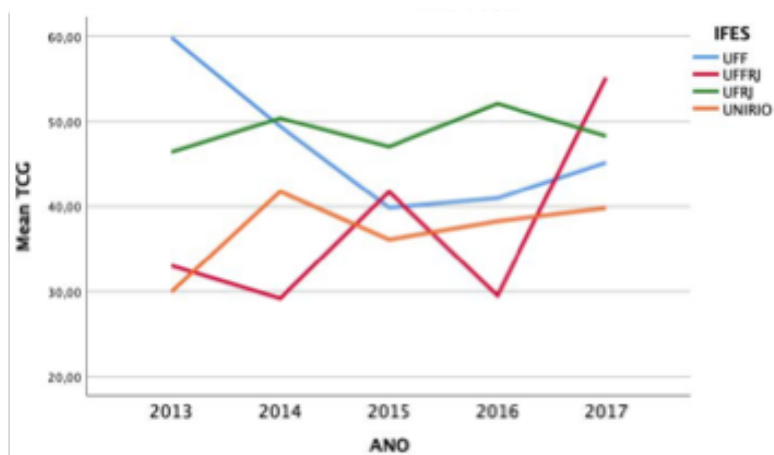


Figura 18 Taxa de conclusão dos cursos de graduação 2013 - 2017

Fonte: Elaboração própria

Observa-se que, por essa metodologia de cálculo definida pelas diretrizes gerais do REUNI, todas as IFES apresentam taxa inferior a meta de 90% nos cinco anos após o término do programa. A maior TCG foi verificada na UFF no ano de 2013 – 59,84% e a menor na UFRRJ, que obteve em 2016 uma TCG de 29,52%.

Observamos também as médias desse indicador nas IFES, representadas na Tabela 10. A UFRJ teve a TCG média mais elevada – 48,84 % e se manteve mais próxima da TCG média total – 42,70%, dado o menor desvio-padrão observado – 2,37, o que indica menor variação da TCG no período analisado. Já a menor TCG média foi obtida pela UNIRIO – 37,18%. A UFRRJ apresentou as médias mais variadas, tendo o maior desvio-padrão entre as médias das IFES – 10,97.

Tabela 10 Taxa de Conclusão dos cursos de Graduação média e desvio padrão

IFES	Média	Desvio padrão
UFF	47,05	8,08
UFRJ	48,84	2,37
UNIRIO	37,18	4,54
Total	42,70	8,61

Fonte: Elaboração própria

### 2.2.4.2 Taxa de sucesso na graduação

A Taxa de Sucesso na Graduação – TSG, indicador de desempenho desenvolvido pelo Tribunal de Contas da União – TCU, é de caráter obrigatório nos relatórios de gestão das IFES e parte integrante da prestação de contas anual.

A TSG é calculada pela seguinte fórmula:

$$TSG = \frac{n^{\circ} \text{ diplomados}}{n^{\circ} \text{ ingressantes}}$$

Por essa metodologia, o número de diplomados (ou concluintes), considera apenas os ingressantes via concurso vestibular, levando em conta a duração média de cada curso. Já para o número de ingressantes é calculado o ano de ingresso do aluno em seus respectivos cursos, ou seja, depende da duração de cada curso, que pode variar de 4 a 6 anos<sup>2</sup> (Neto, Cruz, & Pfitscher, 2008).

Corrêa e Nascimento (2018), analisam a conclusão dos cursos de graduação através da TSG na instituição estudada. Já Moura e Passos (2019), utilizam a TCG tal como proposta no REUNI e afirmam que qualquer avaliação sobre o programa deveria utilizar esse indicador. De facto, como anteriormente mencionado, são indicadores distintos. O MEC explicita essa diferença nas Diretrizes Gerais e afirma que “o valor de TCG não expressa diretamente as taxas de sucesso observadas nos cursos da universidade, ainda que haja uma relação estreita com fenômenos de retenção e evasão” (Almeida-Filho *et al.*, 2007, p.4). A diferença entre esses dois indicadores também foi explorada por Neto *et al.* (2008), em pesquisa sobre indicadores de desempenho para medir a evasão escolar.

Para efeitos de comparação, reproduzimos a seguir na Tabela 11 a TSG observada no período analisado. A TSG é publicada anualmente por todas as IFES em seus Relatórios de Gestão como parte integrante da prestação de contas anual. A publicação desse indicador é obrigatória por força da Decisão TCU 408/2002.

Tabela 11 Taxa de Sucesso na Graduação

ANO	UNIRIO	UFRJ	UFF	UFRRJ
2013	38,68	78,9	56	26
2014	31,74	80,4	43,62	36
2015	36,11	64,5	42,62	33
2016	28,31	39,85	38,44	50
2017	22,77	45,51	46,62	37

Fonte: Elaboração própria

<sup>2</sup> A metodologia pode ser consultada em - <http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/indicadores.pdf>

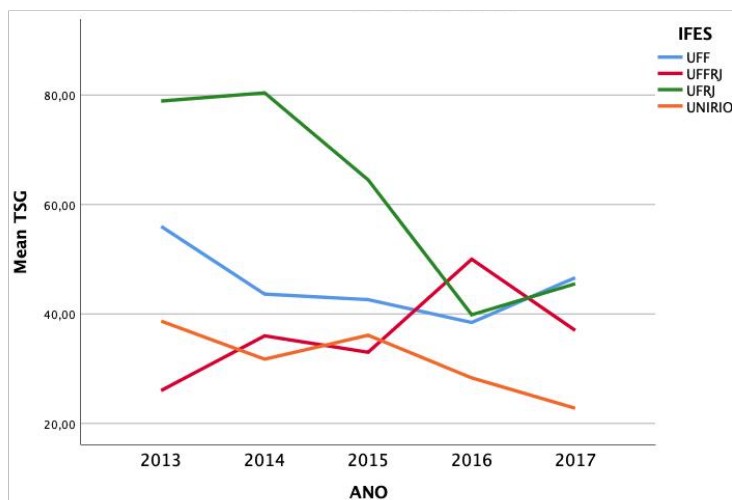


Figura 19 Taxa de Sucesso na Graduação 2013-2017  
 Fonte: elaboração própria

Ao analisar a conclusão dos cursos sob a ótica da TSG, o melhor desempenho passa a ser atribuído à UFRJ em 2014 – 80,40%, e o pior à UNIRIO em 2017 – 22,77%, conforme apresentado na Tabela 11. A observação da média desse indicador nas IFES revela o mesmo comportamento observado na média da TCG: o destaque da UFRJ – 61,63% com a maior média e a última posição ocupada pela UNIRIO, com 31,52% de média. A análise do desvio-padrão reproduzida na Tabela 12 apresenta uma inversão se comparado à análise da TCG: a UFRJ apresenta maior variação – 18,66, e a menor variação das médias é observada na UNIRIO – 6,31.

Tabela 12 Taxa de Sucesso na Graduação média e desvio-padrão

IFES	Média	Desvio-padrão
UFF	45,46	6,58
UFFRJ	36,40	8,73
UFRJ	61,83	18,66
UNIRIO	31,52	6,31
<b>Total</b>	<b>43,80</b>	<b>15,72</b>

Fonte: Elaboração própria

Observa-se que também nesse indicador nenhuma das universidades atingiu a meta de 90% estabelecida pelo REUNI. A UFRJ destaca-se das demais IFES até o ano de 2015 apresentando a maior TSG do período (80,40%) e também a maior média (61,83%). Os índices mais baixos foram alcançados pela UNIRIO, com menor TSG do período (22,77%) e também menor média (31,52%).

Com o objetivo de verificar em qual dos dois indicadores calculados para medir a conclusão dos cursos de graduação os valores obtidos pelas IFES mais se aproximou da meta estabelecida no REUNI, comparamos as médias obtidas nos dois indicadores: TCG e TSG. Os resultados estão representados na Figura 20. A análise da conclusão dos cursos de graduação nas IFES estudadas tem maior média ao se utilizar o indicador TCG, tal como definido nas Diretrizes Gerais. A utilização da TSG, calculada pela metodologia definida pelo TCU, apesar de apresentar maiores valores absolutos para as IFES, tem valores médios inferiores.

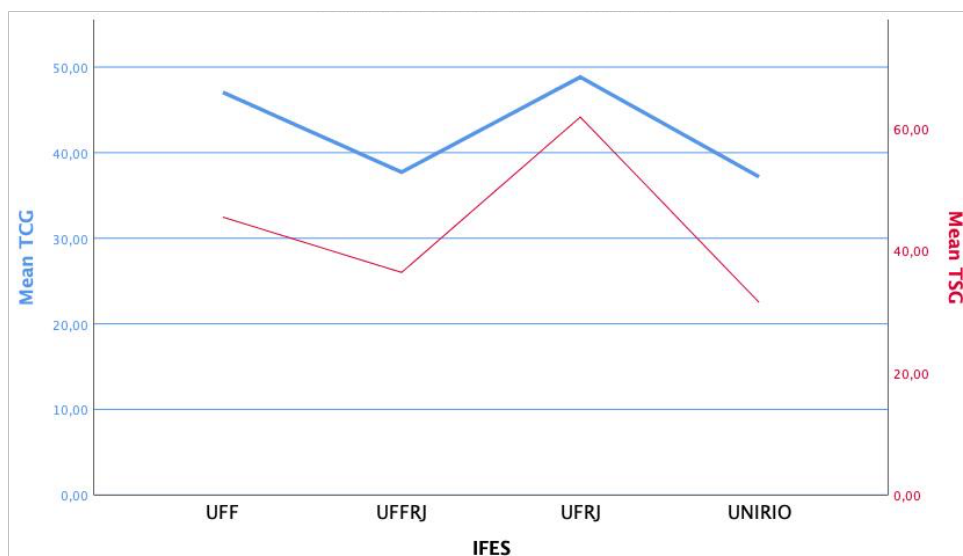


Figura 20 Comparativo das médias Taxa de Conclusão dos cursos de Graduação x Taxa de Sucesso na Graduação  
Fonte: Elaboração própria

De maneira similar a outras pesquisas já elaboradas (e.g. Aleskerov et. al., 2017; Alves et. al., 2018; Siluk et.al., 2018; Silva & Barcellos, 2016), que utilizaram em seus estudos variáveis próximas ao que se pretendia analisar, utiliza-se neste estudo a TSG como uma variável *proxy* para análise da conclusão média nos cursos de graduação. Note-se que a utilização da TSG se faz necessária porque é o único indicador oficial regularmente publicado e pode medir, por aproximação, o que se pretende verificar: a conclusão média dos cursos de graduação.

Assim, temos a primeira crítica ao indicador TCG. Ele não considera a duração variável dos cursos e não é um indicador de desempenho oficial com publicação periódica para permitir acompanhamento e verificação. Para conhecer a TCG, é necessário calculá-la. Mesmo com base em dados oficiais para realização do cálculo, pesquisas sobre a conclusão dos cursos de graduação que se valem dela podem apresentar erros, uma vez que não se trata de um dado oficial.

### 2.2.4.3 Relação Aluno professor

Passando-se a análise do segundo indicador de desempenho definido nas Diretrizes Gerais do REUNI a relação aluno-professor – RAP, identificou-se que o mesmo não tem publicação regular nas fontes oficiais de divulgação sobre o desempenho do ensino superior. De maneira similar ao elaborado para a TCG, buscou-se calcular a RAP pela metodologia estabelecida apresentada anteriormente, porém as diversas variáveis que compõe o indicador não possuem publicação oficial regular.

Considerando os dados oficiais disponíveis, observa-se que o Censo do INEP apresenta o indicador 'Relação Matrículas dos Cursos de Graduação Presenciais/Função Docente em Exercício'<sup>3</sup>, que demonstra a relação entre o número de alunos matriculados na graduação presencial em função do número de docentes em exercício, independente da área de atuação desse profissional, ou seja, não contempla as diferentes atividades dos docentes (graduação, mestrados ou doutoramentos). Esse indicador não oferece subsídio para o cálculo da RAP definida para avaliar o desempenho do REUNI, já que este último pretende isolar a quantidade de alunos por professor na graduação presencial, pela dedução da pós-graduação. Além disso, o indicador é apresentado por localidade e não por instituição, o que inviabiliza sua utilização no presente estudo.

Tal como a TSG, o Relatório de gestão das IFES também apresenta um indicador semelhante a RAP: aluno em tempo integral por professor<sup>4</sup>, que mede a proporção entre alunos da graduação, pós-graduação e residência médica e o número de docentes em tempo integral. Esse indicador não é calculado utilizando a mesma metodologia da RAP, porém consideramos uma boa variável *proxy* para o nosso estudo.

Tabela 13 Aluno em tempo integral por professor

ANO	UNIRIO	UFRJ	UFF	UFRRJ
2013	14,70	14,05	13,12	9,97
2014	9,40	13,18	12,13	10,87
2015	16,71	12,55	10,45	9,54
2016	8,97	11,36	12,76	11,59
2017	12,97	12,10	14,94	11,56

Fonte: Elaboração própria

Por análise a esta variável, a relação aluno em tempo integral por professor não foi de 18 em nenhuma das IFES no período estudado. Ao contrário do observado na TSG, a UNIRIO obteve a maior relação aluno-professor no período (16,71), mas manteve a posição de menor valor absoluto (8,97 alunos por professor em 2017).

<sup>3</sup> Para dados completos, ver planilha 2.8 da sinopse estatística da educação superior: <http://inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>

<sup>4</sup> A metodologia pode ser consultada em - <http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/indicadores.pdf>

Silva & Castro (2014), afirmam que em 2007, ano anterior a implementação do REUNI, a relação aluno-professor na graduação presencial das universidades federais era de 10,8. O relatório do primeiro ano do REUNI afirma que esse número subiu para 17,8 já em 2008 (MEC / SESu / DIFES, 2009). Corroboram com o cumprimento desta meta estudos de caso de algumas universidades (e.g. Silva & Castro, 2014; Weska, 2012). Contudo, os dados apresentados nesses estudos não são provenientes de fontes de dados abertas. O PingIFES, sistema de monitoramento do desempenho das IFES elaborado pelo MEC para monitorar as metas do REUNI durante sua execução, é a principal fonte de dados citada nesses estudos.

A meta de 18 alunos por professor na graduação presencial foi criticada por Pachane & Vitorino (2015), que afirmam, que tal meta fere a autonomia universitária e contraria a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

#### 2.2.4.4 Alunos matriculados

Para testar a nossa hipótese de investigação H2: Houve prevalência de matrículas no ensino superior público no período 2013-2017, é necessário conhecer o número de alunos matriculados no ensino superior. Os dados foram extraídos da Sinopse Estatística do Ensino Superior do INEP e estão reproduzidos na Figura 21.

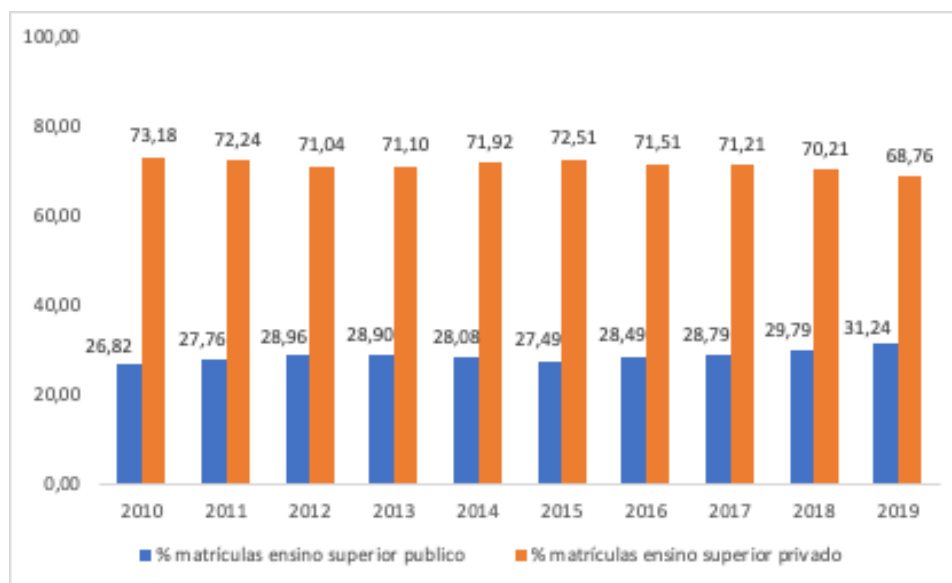


Figura 21 Percentual de matrículas – ensino público x ensino privado  
Fonte: Elaboração própria com base nas Sinopses Estatísticas do Censo

As matrículas no ensino superior público foram inferiores a 30% em todos os anos observados, com exceção do ano de 2019, onde os alunos matriculados no ensino público representavam 31,24% do total de matrículas. Esse cenário está em linha com o cenário apresentado por Corbucci *et al.* (2016), e relatado na página 9 de nossa pesquisa.

## 2.3 Análise dos Resultados Obtidos

Com base nas variáveis aqui apresentadas, utilizando as variáveis TSG e Aluno em tempo integral por professor como *proxy* dos indicadores estabelecidos pelo REUNI (TCG e RAP), rejeitamos a hipótese H1: As metas globais estabelecidas no Programa REUNI foram alcançadas nas Universidades analisadas, pois a TSG não foi superior a 90% em nenhuma das Universidades analisadas e a relação aluno/professor também não foi de 18 nas Universidades Federais no estado do Rio de Janeiro. Assim, concluímos que as metas globais do REUNI não foram atingidas nas Universidades analisadas.

Em relação a H2: Houve prevalência de matrículas no ensino superior público no período 2013-2017, diante da constatação apresentada na subsecção Alunos matriculados, rejeitamos H2, já que a proporção de alunos matriculados no ensino superior privado sempre foi superior ao número de alunos matriculados no ensino superior público em todo o período analisado.

Passamos então a analisar as possíveis causas para os resultados obtidos. Quanto ao alcance das metas globais, podemos inferir que a imposição do REUNI como apresentamos na página 11 colaborou para essa falha, já que a falta de discussão prévia sobre o Programa limitou o conhecimento sobre o mesmo, dificultando a compreensão na tomada de decisão em aderir ou não ao Programa. Destacamos aqui que o REUNI foi imposto, mas não a adesão a ele. A Universidade que não aderisse não teria acesso ao financiamento proposto pelo Programa. Assim, em um período em que o financiamento do ensino superior encontrava-se cada vez mais escasso (Cristofolletti & Dibbern, 2018), em meio a uma crise econômica, entendemos que a não adesão significaria limitar ainda mais as fontes de financiamento das Universidades.

Outro ponto que merece atenção é o conjunto de ferramentas utilizado para a avaliação do REUNI. Demonstramos nesse estudo as características de JUG presentes no Programa, onde destacamos o caráter colaborativo na implementação, já que as Universidades elaboraram seus Planos de Reestruturação. Contudo, a avaliação do cumprimento do Programa foi realizado com ferramentas características da NGP, por meio de indicadores quantitativos. Segundo (Castro & Pereira, 2014, p.294):

“O Reuni estimula as universidades públicas federais a estabelecer termos de compromisso (Acordo de Metas), de forma a receber verbas públicas para cumprir as metas estabelecidas nesse contrato, ou seja, transferir para a gestão pública a lógica gerencial da administração por resultados.”

Assim, podemos inferir que a avaliação do REUNI por ferramentas gerencialistas pode ter afetado significativamente seus resultados. Um Programa com tantas características de JUG deveria ser avaliado como tal. Mas a mensuração dos resultados do JUG não é algo simples de ser feito. Lovell & Hand (1999), destacam que sem sistemas contábeis integrados, os erros do passado se repetirão e prejudicarão muitos projetos que vêm sob a bandeira do JUG. Hodges (2012), reitera essa posição ao afirmar que é um desafio aos pesquisadores de contabilidade buscar formas inovadoras de medir os resultados do JUG.





## **Conclusões, Limitações e Futuras Linhas de Investigação**

O objetivo desse estudo foi avaliar a implementação de um modelo de *Joined-up Government* no ensino superior brasileiro. Apresentamos os conceitos de JUG e identificamos as características desse modelo no Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais de Ensino Superior – REUNI. Para avaliar se a implementação do modelo obteve êxito, verificamos se as metas globais do Programa foram alcançadas nas Universidades Federais no estado do Rio de Janeiro – Brasil. Trabalhamos com duas hipóteses de investigação: H1: as metas globais do REUNI foram alcançadas e H2: O REUNI proporcionou inversão na proporção entre alunos matriculados no ensino superior público e no ensino superior privado, conclusão que igualmente emerge das análises CHAID de micro dados. Os dados analisados, calculados com base no Censo do Ensino Superior do INEP, nos levaram a rejeitar as duas hipóteses, já que as metas globais do REUNI não foram alcançadas nas Universidades analisadas e o número de alunos matriculados no ensino

superior privado permaneceu superior ao número de alunos matriculados no ensino superior público durante todo o período analisado.

Diante dos resultados encontrados, inferimos que a instituição do REUNI por meio de um Decreto colaborou para o não alcance das metas globais nas Universidades analisadas, já que a construção do Programa se deu de forma unilateral, o que limitou o conhecimento prévio sobre o mesmo no momento de decidir sobre a adesão.

Identificamos também que os indicadores de desempenho utilizados para aferir o REUNI são característicos da gestão por resultados. Um Programa com tantas características de JUG pode ter seus resultados comprometidos se avaliados com ferramentas distintas à base sobre o qual o REUNI foi construído. Uma avaliação dos resultados sob a mesma ótica na qual foi contruído possivelmente apresentaria resultados distintos. Vimos também que não é tarefa fácil avaliar os resultados da implementação de uma iniciativa de JUG, pelo qual apontamos grande campo de investigação ainda a ser explorado.

Sob a ótica do conceito de Pesquisa e Inovação Responsável, o propósito de um estudo deve contribuir para responder aos anseios e necessidades da sociedade, antecipar resultados futuros e lidar com a incerteza (García et. al., 2016). Nosso estudo contribui para as pesquisas na área da educação, uma vez que conseguimos identificar a aplicação um modelo de gestão até então não utilizado no ensino superior brasileiro. Para além disto, com a identificação das possíveis falhas na implementação do modelo, contribuímos também para a melhoria do processo, o que possibilitará o alcance de melhores resultados futuros.

## Referências Bibliográficas

- Aleskerov, F. T., Belousova, V. Y., & Petrushchenko, V. V. (2017). Models of data envelopment analysis and stochastic frontier analysis in the efficiency assessment of universities. *Automation and Remote Control*, 78(5), 902-923.
- Almeida-Filho, N., Rocha, P., Speller, P., Mello, A., Pedroza, A. C., Tessler, L. R., Ramalho-Filho, R. de A. (2007). REUNI – Diretrizes Gerais. Obtido de <http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/diretrizesreuni.pdf>
- Alves, E. O., Queiroz, B. F. P., Oliveira, N. M., & Luz, R. A. da. (2018). REGIÃO DE INTEGRAÇÃO DOS CARAJÁS – PARÁ: UMA ANÁLISE REGIONAL. *ACTA Geográfica*, 12(30), 150-171.
- Andrade, D. C. T. de, Castro, C. G. de, Cappelle, M. C. A., & Pereira, J. R. (2011). A Gestão Pública e o Reuni: Entre o Social e o Gerencial. *Revista da Universidade Vale do Rio Verde*, 9(2), 154-170.
- Araújo, M. A. D. de, & Pinheiro, H. D. (2010). Reforma gerencial do estado e rebatimentos no sistema educacional: Um exame do REUNI. *Ensaio*, 18(69), 647-668.
- Arruda, A. L. B. De, & Gomes, A. M. (2015). Democratização da educação superior: Um estudo sobre a política REUNI. *Currículo Sem Fronteiras*, 15(2), 543-561.
- Bagolin, I. P., & Neto, N. J. L. F. (2019). Evolução dos retornos do investimento em educação no Brasil ao longo dos anos 2000. *Interações (Campo Grande)*, 20(2), 345-356.
- Barreyro, G. B. (2008). Mapa do Ensino Superior Privado. *Série Documental: Relatos e Pesquisa*, 01-79.
- Bittencourt, M. F. N., Ferreira, P.A., & De Brito, M. J. (2017). Avaliação do processo de implementação de obras públicas em universidades federais: um estudo do Programa REUNI. *Revista Gestão Universitária na América Latina – GUAL*, 10(1), 79.
- Bogdanor, V. (2005). Introduction. Em *Joined-up Government* (pp.1-18). Oxford: Oxford University Press.
- Bollmann, M. da G. N., & Aguiar, L. C. (2015). Apresentação Dossiê: Políticas de Educação Superior: para onde caminha a universidade? *poiésis*, 9(16), 14-31.
- Borges, M. C., & Aquino, O. F. (2012). Educação Superior no Brasil e as políticas de expansão de vagas do Reuni : avanços e controvérsias. *Educação: Teoria e prática*, 22(39), 117-138.
- Braga, R. (1989). Qualidade e eficiência do modelo de ensino superior brasileiro : uma reflexão crítica. *NUPES, Núcleo do Pesquisas sobre Ensino Superior*.
- Busch, P.A. (2020). Crafting or mass-producing decisions: Technology as professional or managerial imperative in public policy implementation. *Information Polity: The International Journal of Government & Democracy in the Information Age*, 25(1), 111-128. <https://doi.org/10.3233/IP-190163>

- Candel, J. J. L. (2017). Holy Grail or inflated expectations? The success and failure of integrated policy strategies. *Policy Studies*, 38(6), 519-552.
- Carey, G., & Crammond, B. (2015). What Works in Joined-Up Government? An Evidence Synthesis. *International Journal of Public Administration*, 38(13-14), 1020-1029.
- Carey, G., Crammond, B., & Riley, T. (2015). Top-Down Approaches to Joined-Up Government: Examining the Unintended Consequences of Weak Implementation. *International Journal of Public Administration*, 38(3), 167-178.
- Carey, G., McLoughlin, P., & Crammond, B. (2015). Implementing Joined-Up Government: Lessons from the Australian Social Inclusion Agenda. *Australian Journal of Public Administration*, 74(2), 176-186.
- Castro, A. M. D. A., & Pereira, R. L. de A. (2014). Contratualização no ensino superior: um estudo à luz da nova gestão pública. *Acta Scientiarum. Education*, 36(2), 287.
- Cejudo, G. M., & Michel, C. L. (2017). Addressing fragmented government action: coordination, coherence, and integration. *Policy Sciences*, 50(4), 745-767.
- Chaves, V. L. J. (2017). Política de financiamento e a expansão da educação superior no Brasil: o público e o privado em questão. *ETD – Educação Temática Digital*, 17(2), 427.
- Christensen, T., Fimreite, A. L., & Lægreid, P. (2014). Joined-up Government for Welfare Administration Reform in Norway. *Public Organization Review*, 14(4), 439-456.
- Christensen, T., & Lægreid, P. (2008). The challenge of coordination in central government organizations: The Norwegian case. *Public Organization Review*, 8(2), 97-116.
- Colares, A. F. V., & Sindeaux, R. V. (2015). Greve nas universidades federais em 2012: um movimento na academia e sua repercussão na sociedade. *Textos e Debates*, 2(24). <https://doi.org/10.18227/2217-1448ted.v2i24.1820>
- Corbucci, P.R., Kubota, L. C., & Meira, A. P.B. (2016). Evolução Da Educação Superior Privada No Brasil : da reforma universitária de 1968 à década de 2010. *Radar*, 46, 7-12.
- Corrêa, R. L., & Nascimento, D. E. do. (2018). Política de interiorização do ensino superior: taxa de sucesso na graduação na Universidade Federal do Paraná. *Revista Gestão Universitária na América Latina – GUAL*, 11(3), 41-62. <https://doi.org/10.5007/1983-4535.2018v11n3p41>
- Costa, D. D. M., Costa, A. M., & Barbosa, F. V. (2013). Financiamento público e expansão da educação superior federal no Brasil: o REUNI e as perspectivas para o REUNI 2. *Revista Gestão Universitária na América Latina – GUAL*, 6(1), 106-127.
- Creswell, J. W. (2009). *Research design: Qualitative, quantitative and mixed methods approaches* (3rd ed.).
- Cristofolletti, E. C., & Dibbern, T. A. (2018). Tendências à mercantilização e privatização da universidade e do ensino superior diante da atual conjuntura político-econômica no Brasil. *Impulso, Piracicaba*, 28(73), 123-136.

- Cruz, M. J. (2017). Financiar o ensino superior público com base nos resultados: algumas lições para Portugal. *Revista Lusófona de Educação*, 35(35), 29-50.  
<https://doi.org/10.24140/issn.1645-7250.rle35.02>
- Cunha, M. I. da. (2017). Qualidade da educação superior e a tensão entre democratização e internacionalização na universidade brasileira. *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior (Campinas)*, 22(3), 817-832.
- Czernisz, E. C. da S., & Freiburger, L. D. V. (2018). Alterações recentes da educação superior: limites e perspectivas para a universidade pública. *Roteiro*, 43(1), 277-296.
- Dalingwater, L. (2014). Post-New Public Management (NPM) and the Reconfiguration of Health Services in England. *Observatoire de la société britannique*, (16), 51-64.
- Davies, J. S. (2009). The limits of joined-up government: Towards a political analysis. *Public Administration*, 87(1), 80-96.
- De Carvalho, C. H. A. (2015). A política pública de expansão para a educação superior entre 1995 e 2010: Uma abordagem neoinstitucionalista histórica. *Revista Brasileira de Educacao*, 20(60), 51-76.
- Dias Sobrinho, J. (2005). Educação superior, globalização e democratização: qual universidade? *Revista Brasileira de Educação*, (28), 164-173.
- Diefenbach, T. (2009). New public management in public sector organizations: The dark sides of managerialistic «enlightenment». *Public Administration*, 87(4), 892-909.
- Efficiency Unit. (2009). *Joined-Up Government*. Hong Kong.
- Favato, M. N., & Ruiz, M. J. F. (2018). REUNI : política para a democratização da educação superior? *Revista Eletrônica de Educação*, 12(2), 448-463.
- Fávero, M. de L. de A. (2006). A universidade no Brasil: das origens à Reforma Universitária de 1968. *Educar em Revista*, (28), 17-36.
- Fernandes, C. M. (2001). Desigualdade de rendimentos e educação no Brasil: Alguns indicadores de diferenças regionais. *Economica*, 3(2), 231-250.
- Fimreite, A. L., Christensen, T., & Lægreid, P. (2012). *Joined-up government: Reform challenges, experiences and accountability relations*. Bergen.
- Francisco, J. G. (2016). *A Universidade Federal Fluminense pós programa de apoio a planos de reestruturação e expansão das universidades federais*. Universidade Federal Fluminense.
- García, D., Zuazua, E., Perat, B., & López, I. (2016). A practical guide to responsible research and innovation: Key lessons from RRI tools.
- Giusto, S. M. N. Di, & Ribeiro, V. M. (2019). Public policy implementation: concept and the main intervening factors. *Revista de estudos teóricos y epistemológicos en política educativa*, 4, 1-10. <https://doi.org/10.5212/retepe.v.4.007>

- Gomes, A. M., & de Moraes, K. N. (2012). Educação Superior no Brasil Contemporâneo: Transição Para um Sistema de Massa. *Educação e Sociedade*, 33(118), 171-190.
- Gruening, G. (2001). Origin and theoretical basis of New Public Management. *International Public Management Journal*, 4, 1-25.
- Guimarães, R. & Cabral, J. (2011). *Estatística – 2ª Edição*. Verlag Dashöfer.
- Henriques, F. G. (2018). EVOLUÇÃO HISTÓRICA , EXPANSÃO E FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL : DAS PRIMEIRAS FACULDADES À EXPANSÃO DO INÍCIO DO SÉCULO XXI. *Comunicologia: Revista Eletrônica de Comunicação e Epistemologia da Universidade Católica de Brasília (UCB)*, 11(2), 124-145. Obtido de <https://eds.b.ebscohost.com/eds/pdfviewer/pdfviewer?vid=0&sid=1f8f47ba-32bb-4601-9d24-4a2b2ea35635%40pdc-v-sessmgr03#>
- Hodges, R. (2012). Joined-Up Government and the Challenges to Accounting and Accountability Researchers. *Financial Accountability & Management*, 28(February), 26-51.
- Hood, C. (2005). The idea of joined-up government: A historical perspective. Em V. Bogdanor (Ed.), *Joined-up Government* (pp.19-42). Oxford University Press.
- Hood, Christopher. (1991). a Public Management for All Seasons? *Public Administration*, 69(1), 3-19.
- Hood, Christopher, & Dixon, R. (2015). What We Have to Show for 30 Years of New Public Management: Higher Costs, More Complaints. *Governance*, 28(3), 265-267.
- INEP.(2020). Sinopse Estatística da Educação Superior 2019. Brasília. Obtido de <http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-sinopse-sinopse>
- Karré, P.M., van der Steen, M., & van Twist, M. (2013). Joined-up Government in The Netherlands: Experiences with Program Ministries. *International Journal of Public Administration*, 36(1), 63-73.
- Levine Daniel, J., & Fyall, R. (2019). The Intersection of Nonprofit Roles and Public Policy Implementation. *Public Performance & Management Review*, 42(6), 1351-1371. <https://doi.org/10.1080/15309576.2019.1601114>
- Ling, T. (2002). Delivering Joined-up Government in the UK: dimensions, issues and problems. *Public Administration*, 80(4), 615-642.
- Lovell, A., & Hand, L. (1999). Expanding the notion of organisational performance measurement to support joined-up government. *Public Policy and Administration*, 14(2), 17-29.
- Magalhães, A. M. S., & Real, G. C. M. (2018). A produção científica sobre a expansão da educação superior e seus desdobramentos a partir do Programa Reuni: tendências e lacunas. *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior (Campinas)*, 23(2), 467-489.
- Magidson, J. (2005). *SI-CHAID 4.0 User's Guide*. Belmont, Massachusetts: Statistical Innovations Inc.

- Mancebo, D., Do Vale, A. A., & Martins, T. B. (2015). Políticas de expansão da educação superior no Brasil 1995-2010. *Revista Brasileira de Educacao*, 20(60), 31-50.
- Maranhão, C. M. S. de A., Fernandes, T. A., Pereira, J. J., & Maranhão, R. K. de A. (2018). Universidade Federal e Políticas Públicas no Brasil: Análises sobre o Reuni. *Revista FSA*, 15(3), 51-78.
- Marôco, J. (2007). *Análise Estatística*. Edições Sílabo, Lisboa, 3ª Edição.
- Martins, A. C. P.(2002). Ensino superior no Brasil: da descoberta aos dias atuais. *Acta Cirurgica Brasileira*, 17(suppl 3), 04-06.
- MEC / SESu / DIFES. (2009). *Reuni 2008 – Relatório de Primeiro Ano*. Brasília. Obtido de [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=2069](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=2069)
- Moreira, L. K. R., Moreira, L. R., & Soares, M. G. (2018). Educação Superior no Brasil: discussões e reflexões. *Educação Por Escrito*, 9(1), 134.
- Mota Junior, W. P.(2019). O Banco Mundial e a contrarreforma da educação superior brasileira no governo Lula da Silva (2003-2010). *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior (Campinas)*, 24(1), 213-233.
- Mota, L. F. (2020). ESTUDOS DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: Uma revisão de literatura. *Sociologia, Problemas e Práticas*, (92), 133-150.  
<https://doi.org/10.7458/SPP20209211728>
- Moura, M. Á. P., & Passos, G. de O. (2019). A taxa de conclusão de curso da graduação nas universidades federais antes e depois do REUNI: as vicissitudes da implementação da política. *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior (Campinas)*, 24(2), 513-525.
- Mulgan, G. (2005). Joined-Up Government: Past, Present, and Future. Em V. Bogdanor (Ed.), *Joined-up Government* (British Ac). Oxford: Oxford University Press.
- National Audit Office. (2001). *Joining Up to Improve Public Services*. London.
- Neto, A. P.dos S. (2018). *A Aplicação de Recursos Públicos em Educação no Brasil: Análise dos resultados das políticas públicas implementadas nos Governos FHC e Lula*. Instituto Politécnico do Porto.
- Neto, O. A. P., Cruz, F. da, & Pfitscher, E. D. (2008). Utilização De Metas De Desempenho Ligadas À Taxa De Evasão Escolar Nas Universidades Públicas. *Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade (REPeC)*, 2(2), 54-74.
- OUP.(2019). Lexico.com.
- Pachane, G. G., & Vitorino, B. de M. (2015). A expansão do ensino superior no Brasil pelo programa REUNI: democratização da formação universitária ou apenas uma ambivalência legal? *Poiésis*, 9(16), 71-84.
- Pereira, L. D. (2018). Expansão dos cursos públicos de Serviço Social entre os anos de 2003 e

- 2016: desafios para a formação profissional. *Revista Katálisis*, 21(1), 189-199.
- Perri 6. (2005). Joined-up Government in the West beyond Britain: A provisional Assessment. Em V. Bogdanor (Ed.), *Joined-up Government* (pp.43-106). Oxford University Press.
- Pollitt, C. (2000). Is the Emperor in his Underwear? An Analysis of the Impacts of Public Management Reform. *Public Management*, 2(2), 172-182.
- Pollitt, C. (2003). Joined-up Government : a Survey. *Political Studies Review*, 1, 34-49.
- Scott, R. J., & Bardach, E. (2019). A comparison of management adaptations for joined-up government: Lessons from New Zealand. *Australian Journal of Public Administration*, 78(2), 191-212.
- Siluk, J. C. M., Garlet, T. B., Marcuzzo, R., Michelin, C. de F., & Minello, I. F. (2018). Technology-based Entrepreneurship in South Brazil. *Rev. Adm. UFSM*, 11(2), 471-488.
- Silva, A. F. da. (2014). *O REUNI entre a expansão e a reestruturação: uma abordagem da dimensão acadêmico-curricular*. Universidade de São Paulo.
- Silva, J. S. da, & Castro, A. M. D. A. (2014). Políticas De Expansão Para O Ensino Superior No Contexto Do Reuni: a Implementação Do Programa Na Ufrn. *Holos*, 6(30), 206-224.
- Silva, E. R. de M., & Barcellos, N. T. (2016). PORTADORAS DO HIV EM UM SERVIÇO DE REFERÊNCIA DO SUL DO BRASIL REPRODUCTIVE CHOICES AMONG HIV-INFECTED WOMEN IN A REFERENCE. *Brazilian Journal of Surgery and Clinical Research*, 17(2), 11-17.
- Silva Lima, W. A., & Barreto Davel, E. P.(2020). IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL NAS IFES: A PERSPECTIVA DA EFETIVIDADE E SUAS VIRTUDES. *Gestao & Planejamento*, 21, 39-53. <https://doi.org/10.21714/2178-8030gep.v.21.6212>
- Silvestre, H. C., Marques, R. C., & Gomes, R. C. (2018). Joined-up Government of utilities: a meta-review on a public-public partnership and inter-municipal cooperation in the water and wastewater industries. *Public Management Review*, 20(4), 607-631.
- Souza, C. D. de, Filippo, D. de, & Sanz Casado, E. (2015). Impacto do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais Brasileiras (REUNI) na atividade investigativa: crescimento, qualidade e internacionalização. *Em Questão*, 21(3), 336. <https://doi.org/10.19132/1808-5245213.336-367>
- Talbot, C. (2011). Introduction: Reviewing experiences from joined-up-government (JUG) initiatives. *International Journal of Public Administration*, 34(4), 199-200.
- Teixeira, C.F., Santos B.S, Almeida-Filho, N. A (2008). Universidade no século XXI: para uma universidade nova. Coimbra: Almedina; 2008. *Ciência & Saúde Coletiva*, 18(3), 895-897.
- Teixeira, P.N., Rocha, V., Biscaia, R., & Cardoso, M. F. (2012). Competition and diversity in higher education: An empirical approach to specialization patterns of Portuguese institutions. *Higher*

*Education*, 63(3), 337-352.

Tosun, J. & Lang, A. (2017). Policy integration: mapping the different concepts. *Policy Studies*, 38(6), 553-570.

Traina-Chacon, J., & Calderón, A. (2015). A expansão da educação superior privada no Brasil: do governo de FHC ao governo de Lula. *Revista Iberoamericana de Educación Superior*, 6(17), 78-100.

Treffgarne, C. B. W. (2019). Joined-up government? Insights from education during DFID's first decade. *International Journal of Educational Development*, 68(April), 45-55.

Trein, P., & Maggetti, M. (2019). Patterns of Policy Integration and Administrative Coordination Reforms: A Comparative Empirical Analysis. *Public Administration Review*, 80(April), 198-208.

Trein, P., Meyer, I., & Maggetti, M. (2019). The Integration and Coordination of Public Policies: A Systematic Comparative Review. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 21(4), 332-349.

Weska, A. R. (2012). *O PROGRAMA REUNI NA UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA*. Universidade Federal de Juiz de Fora.

Žiga, K., Lan, U., Polonca, K., Dalibor, S., & Mirko, V. (2020). Analysis of the Key Factors for Successful Public Policy Implementation: A Qualitative Study in Slovenia. *Danube*, 11(2), 113-140. <https://doi.org/10.2478/danb-2020-0007>



