

**Contratação, execução e fiscalização de obras pública pela UFJF no âmbito do REUNI:
uma análise sob a ótica dos servidores envolvidos no processo.**

Marcos Tanure Sanábio

Universidade Federal de Juiz de fora

Vicente dos Santos Guilherme Júnior

Universidade Federal de Juiz de fora

Resumo

Entre 2007 e 2017 a Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF) vivenciou um expressivo crescimento em função da implementação de políticas por parte do Governo Federal, destacadamente o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI). No caso específico da UFJF, esse cenário viabilizou um crescimento do número de matrículas da ordem de 87%. Como consequência desse processo, a partir de 2007 a instituição passou por uma significativa expansão física, que resultou na contratação de 114 obras até 2017. Embora o número de obras concluídas seja relativamente elevado, 80% tiveram atrasos e 7,89% não foram concluídas, sendo que algumas sequer chegaram a ser iniciadas. Diante disso, o presente trabalho busca analisar a contratação, execução e fiscalização de obras da UFJF, sob a ótica dos gestores e servidores diretamente envolvidos no processo. De caráter qualitativo, essa pesquisa utilizou-se da metodologia de estudo de caso para estabelecer uma análise que confronte a percepção dos sujeitos, os dados coletados por meio de pesquisa documental e o aparato teórico e normativo correlato. Constatou-se ao longo do trabalho que alguns elementos impactaram diretamente a viabilização de obras no âmbito da expansão promovida pelo REUNI.

Palavras-Chave: Gestão e fiscalização de contratos. Contratação de obras públicas. UFJF. REUNI. Expansão universitária.

1. INTRODUÇÃO

O Governo Federal brasileiro deu início em 2003 a uma série de ações no sentido de ampliar o acesso e a permanência de estudantes na educação superior, razão pela qual a década de 2000 representou um período de significativa expansão para as universidades federais, como consequência de expressivos investimentos em infraestrutura, ampliação e modernização das Instituições Federais de Ensino.

A primeira etapa, denominada Fase 1, visava reduzir as assimetrias regionais, evidenciadas pela concentração histórica das universidades federais em capitais estaduais e regiões socioeconomicamente favorecidas (BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, s/d). Posteriormente, foi criado o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - REUNI, instituído em 24 de abril de 2007 de modo a promover a modernização e ampliação das instituições federais de ensino, com duração inicialmente estimada em cinco anos (BRASIL, 2007).

Com o REUNI, as universidades apresentavam seus respectivos planos de expansão de vagas e matrículas e, em contrapartida, o Governo Federal destinaria os recursos necessários à execução de obras e aquisição de equipamentos necessários para tal. O programa também previa a realização de concursos públicos para ampliação do quadro de docentes e de servidores técnico-administrativos (UFJF, 2007).

Na prática, a implementação do REUNI traduziu-se na ampliação do orçamento destinado às universidades federais em mais de 121%, já que em 2007 (ano de adesão ao programa) o orçamento dessas instituições era de R\$ 11,7 bilhões, passando para R\$ 25,9 bilhões em 2012 (BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2012a), em valores correntes.

No caso específico da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), a adesão ao REUNI se traduziu numa significativa expansão tanto do ponto de vista acadêmico, quanto da infraestrutura física da instituição. Conforme dados levantados a partir do Censo da Educação Superior do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), o número de matrículas na UFJF cresceu aproximadamente 87% no período de dez anos, contados a partir da adesão da Universidade ao REUNI, que foi 2007 (INEP, 2018).

Como consequência da expansão vivenciada pela UFJF no âmbito da implementação do REUNI, a partir de 2007 foram contratadas e executadas diversas obras no sentido de subsidiar a ampliação do número de vagas, bem como as condições de acesso e permanência dos alunos no ensino superior, conforme preconizado pelo Programa. Nesse sentido, os dados extraídos do Sistema de Execução Monitoramento e Controle (SIMEC) do Ministério da Educação (MEC) evidenciam que o número de obras contratadas cresceu cerca de 450% em 2008, em comparação a 2007, quando ocorreu a adesão ao REUNI (BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2018). Já o valor envolvido nas contratações de obras cresceu aproximadamente 363% em 2008 ante os valores contratados em 2007 (BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2018).

Considerando o cenário até aqui caracterizado, o presente trabalho tem como objetivo geral analisar a contratação, execução e fiscalização de obras da UFJF, sob a ótica dos gestores e servidores que compõem a equipe técnica da Universidade no âmbito da

implementação do REUNI. Paralelamente, os objetivos específicos consistem em (I) caracterizar a expansão vivenciada pela UFJF no âmbito da implementação do REUNI; (II) apresentar dados sobre a contratação e execução de obras públicas pela UFJF; (III) analisar a percepção de servidores técnicos e gestores da UFJF quanto à contratação e execução de obras no âmbito do REUNI; (IV) discutir os resultados à luz de referencial teórico, legal e normativo.

1.1. METODOLOGIA

O presente trabalho deriva da dissertação de mestrado intitulada “Contratação e execução de obras públicas: estudo de caso da Universidade Federal de Juiz de Fora no contexto da expansão ocorrida a partir de 2007”. Trata-se de uma pesquisa desenvolvida no âmbito do Programa de Pós-graduação Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública da UFJF, tendo sido o trabalho final defendido e aprovado em julho de 2019.

Godoy (1995) destaca que a despeito da diversidade e amplitude das pesquisas consideradas de cunho qualitativo, alguns aspectos gerais são característicos desse tipo de trabalho, tais como: o caráter descritivo dos estudos desenvolvidos, o que pressupõe que os fenômenos e sujeitos não devem ser reduzidos a meras variáveis; a valorização da percepção dos sujeitos, tendo em vista que a pesquisa de cunho qualitativo busca compreender determinado fenômeno considerando a percepção dos participantes; o fato de que as pesquisas de cunho qualitativo preocupam-se com o processo em si, e não apenas com os resultados ou com o produto final.

Paralelamente, Yin (2001) destaca que o estudo de caso, enquanto estratégia de pesquisa pode ser utilizado em diversas situações, entre as quais, pesquisas em administração pública, estudos organizacionais e gerenciais. Ainda para o autor, no âmbito do estudo de caso, podem ser consideradas seis maneiras principais de coleta de dados e evidências do caso a ser pesquisado, conforme demonstrado no quadro 1.

Quadro 1 - Fontes de dados e evidências em estudo de caso.

Fontes	Descrição	Observações
Documentação	Correspondências, minutas e atas de reuniões, relatórios escritos de eventos em geral.	Para os estudos de caso, os documentos são relevantes na medida em que podem sustentar evidências de outras fontes.
Registros em arquivo	Consistem em registros, geralmente em meio digital, como registros de serviços (número de clientes atendidos, etc.); registros organizacionais (tabelas, orçamentos, etc.); mapas e tabelas; listas de nomes; dados provenientes de levantamentos (censos, etc.); registros pessoais (diários, anotações, agendas, etc.)	Podem ser utilizados em conjunto com outras fontes de informação, em caráter complementar. O pesquisador deve preocupar-se com o grau de precisão das informações, bem como com a relevância das mesmas. A quantidade de informações disponíveis não deve ser o único elemento considerado como indício de precisão e relevância.

Continua

Quadro 1 - Continuação

Entrevistas	Podem ser entrevistas espontâneas ou focais; tanto o entrevistado pode ser indagado sobre alguma questão, quanto pode ser solicitada a interpretação do mesmo sobre determinado aspecto.	Em estudo de caso, as entrevistas constituem uma fonte essencial de informações, por considerar o contexto do objeto e, portanto, a percepção dos sujeitos.
Observação direta	Observações de reuniões, atividades de passeio, observações de rotinas de trabalho em organizações, observações em salas de aula, bem como visitas a campo em geral.	As observações constituem uma importante fonte de evidências para estudos de caso, principalmente considerando que o caráter histórico não seja o determinante para o fenômeno pesquisado.
Observação participante	Consiste na observação em que o pesquisador não assume uma posição passiva. São exemplos os casos em que o pesquisador: seja morador de um bairro objeto de estudo; trabalhe como membro de equipe em uma organização; seja uma pessoa que tome decisões-chave em um organização, entre outros.	A observação participante fornece oportunidades específicas para a coleta de dados em estudo de caso, como a facilidade de acesso a dados e eventos, mais difíceis de ocorrer em outras situações. No entanto, nesse caso o pesquisador fica mais sujeito à produção de pontos de vista tendenciosos e direcionados, o que exige um esforço adicional do mesmo no sentido de buscar o distanciamento adequado entre pesquisador e objeto.
Artefatos físicos	Consistem em evidências físicas como instrumentos, obras de arte, aparelhos tecnológicos, entre outros.	Dentre as fontes de evidências apresentadas, são relativamente as fontes menos relevantes para estudos de casos. No entanto, em situações específicas podem ser essenciais.

Fonte: Adaptado de Yin (2001)

No caso do presente trabalho, é importante destacar que o problema de pesquisa emergiu no contexto da prática profissional do pesquisador, enquanto servidor público da UFJF. Ressalta-se que a questão-problema foi suscitada no contexto da implementação do REUNI na Universidade, a partir da atuação dos servidores lotados na Pró-reitoria de Infraestrutura e Gestão.

Considerando o que foi exposto até aqui, é razoável admitir o cunho qualitativo do presente trabalho, uma vez que busca analisar um fenômeno – a contratação e execução de obras públicas no contexto da implementação do REUNI – com foco não apenas no resultado final, mas em todo o processo, considerando o contexto em que está assentado o problema de pesquisa, bem como a percepção dos sujeitos. Tal perspectiva converge para o que apontam Godoy (1995), Chueke e Lima (2012), Córdova e Silveira (2009), que destacam a abrangência contextual na análise de um fenômeno, considerando a percepção dos sujeitos.

Na mesma esteira, a convergência para a realização do estudo de caso, caracteriza-se, além dos motivos anteriores, pela posição do pesquisador enquanto sujeito no contexto do fenômeno pesquisado, por conta da atuação profissional na instituição objeto do estudo.

Considerando as fontes de dados e evidências em estudo de caso elencadas por Yin (2001) e elencados no quadro 1, a obtenção desses elementos relacionados ao trabalho ora apresentado deu-se por meio das fontes demonstradas no quadro 2.

Quadro 2 - Fontes de dados e evidências da pesquisa

Fonte segundo Yin (2001)	Fonte no contexto da pesquisa	Dados obtidos
Documentação	Constituição Federal; Leis e Decretos; Portarias Interministeriais; Plano de Desenvolvimento Institucional da UFJF; Resoluções do Conselho Superior;	Dados gerais sobre a UFJF; Dados gerais sobre a implementação do REUNI; Dados sobre a expansão do ensino superior público federal na década de 2000;
Registros em arquivo	Censos da Educação Superior de 2007 a 2017 (INEP); Relatórios financeiros (Portal da Transparência do Governo Federal); Relatórios de obras contratadas pela UFJF (SIMEC/MEC); Quadro de áreas da UFJF;	Dados gerais sobre ampliação entre 2007 e 2017 na UFJF de: • Vagas e matrículas; • Número de docentes e servidores; • Área territorial e área construída; • Número e valores de obras contratadas;
Observação participante	Atuação profissional do pesquisador na Pró-reitoria de Infraestrutura e Gestão da UFJF há mais de 6 anos.	Conhecimento empírico sobre a situação das obras contratadas pela UFJF que se encontram paralisadas;
Entrevistas	Gestores da UFJF que atuaram diretamente na contratação, execução e fiscalização de obras.	Percepção dos sujeitos sobre o problema de pesquisa.

Fonte: Autor (2020).

Além dos instrumentos de pesquisa elencados até aqui, o presente trabalho utilizou-se da aplicação de questionários aos servidores que compõem a equipe técnica envolvida na viabilização de obras da UFJF. Foi elaborado um questionário com vinte questões, sendo dez discursivas e dez objetivas, visando identificar a percepção desse grupo de sujeitos sobre o processo. O instrumento foi enviado aos servidores por meio digital, tendo sido alcançado o percentual de respostas de 68% num período de dez dias.

Merece destaque ainda a realização de pesquisa bibliográfica, no sentido de subsidiar a discussão teórica, legal e normativa que permeia a análise construída. É importante destacar ainda que a foi adotado o recorte temporal de dez anos entre 2007 e 2017 para a coleta e análise de dados, já que esse intervalo permite caracterizar a UFJF no período anterior à adesão ao REUNI, durante a execução do programa e após a sua implementação.

2. O REUNI E SEUS DESDOBRAMENTOS NA UFJF

Gentil & Lacerda (2016) destacam que nos anos 2000 a educação superior brasileira recebeu investimentos significativos por parte do Governo Federal, visando atender às demandas de ingresso à Educação Superior por meio de políticas públicas que visavam diminuir o déficit histórico desse nível de ensino. Com tal propósito, foram lançados programas para aumentar a oferta de vagas na rede federal de ensino, compreendendo as universidades e institutos federais de educação, ciência e tecnologia (GENTIL & LACERDA, 2016).

Para o Governo Federal brasileiro, o papel estratégico da educação superior nos processos de transformação social é um dos pressupostos das políticas de expansão do acesso ao ensino superior adotadas a partir de 2003 (BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, s/d). Nesse sentido, Perlatto (2013) destaca que às instituições públicas de ensino superior, cabe não somente o papel de produção do conhecimento, mas principalmente contribuir para a promoção de processos de inclusão social e democratização do país.

Nesse sentido, o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) foi instituído pelo Decreto 6.096/2007, focando na criação de condições para ampliação do acesso e permanência na educação superior, otimização do uso da estrutura física e de recursos humanos das universidades federais existentes, bem como a criação de novos campi no interior do país de acordo com o Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI das universidades (BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2012a). O parágrafo 1º do art. 1º do Decreto que instituiu o REUNI, estabelecia o prazo de cinco anos para execução das metas do programa, a contar da data de adesão das universidades (BRASIL, 2007).

No que se refere à implementação do REUNI por parte do Governo Federal, Perlatto (2013) destaca que a despeito da priorização de critérios quantitativos em detrimento dos qualitativos que marcaram o programa de expansão das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), é inegável a caracterização de um cenário de expansão e investimentos nas instituições federais de ensino do Brasil.

Para Perlatto (2013):

As universidades públicas brasileiras, especialmente as federais, têm passado por intensos processos de transformação ao longo da última década. Para além da expansão do número de universidades federais e da construção de novos campi em diversos estados do país, com consequente ampliação do número de vagas, houve também um aumento significativo no número de docentes e técnicos administrativos, bem como expansão dos recursos para custeio e investimento dessas instituições (PERLATTO, 2013, p.16).

A UFJF foi a 18ª instituição a aderir ao programa em 27 de outubro de 2007, ocasião em que o Conselho Superior (CONSU) aprovou a medida a despeito da mobilização de estudantes, servidores e professores contrários à proposta do REUNI. Já no ato de adesão, foi

apresentada a estimativa de criação de cerca de 400 novas vagas por ano, a partir de 2009 (UFJF, 2007).

Conforme preconizado no Plano de Expansão e Reestruturação da Universidade Federal de Juiz de Fora aprovado pelo CONSU, já em 2008 tiveram início ações no sentido de implementar as estratégias para viabilizar a ampliação da instituição, o que culminaria na oferta de 3.790 vagas de ingresso até o ano de 2012 (UFJF, 2007). Ainda segundo o mesmo documento, seriam investidos R\$ 48 milhões em obras e equipamentos, o que aumentaria as despesas com custeio da universidade em quase R\$ 34 milhões (UFJF, 2007).

A despeito da expansão prevista no Plano do MEC, na prática a expansão vivenciada pela UFJF foi bem mais expressiva: se inicialmente a previsão era atingir o patamar de 3.790 vagas de ingresso na graduação até 2012 (UFJF, 2007), naquele ano foram ofertadas 4.003 vagas (INEP, 2013) para a graduação na modalidade presencial, ou seja, o crescimento das vagas ofertadas para a graduação foi 5,6% superior ao projetado inicialmente.

Como desdobramento do REUNI, segundo dados do Censo da Educação Superior do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), o número de vagas ofertadas para ingresso na graduação da UFJF cresceu cerca de 122%, saltando de 2.088 em 2007 para 4.648 em 2017, considerando-se as vagas ofertadas no campus e Governador Valadares.

Paralelamente, o número de matrículas na UFJF também teve expressivo crescimento no período compreendido entre 2007 e 2017, superando a previsão inicial. A previsão pactuada junto ao MEC era expandir as matrículas na Universidade até alcançar o total de 18.426 alunos na graduação e 1.350 na pós-graduação (UFJF, 2007), totalizando 19.776 matrículas. No entanto, em 2017 a Universidade Federal de Juiz de Fora contava com 18.703 matrículas na graduação presencial (INEP, 2018) e 2.352 matrículas na pós-graduação (BRASIL. CAPES, 2018), totalizando 21.055 matrículas, sem considerar as matrículas em cursos na modalidade de educação a distância (EAD).

O expressivo crescimento dos cursos de graduação e pós-graduação foi acompanhado por significativa incremento do número de docentes e servidores técnico-administrativos da instituição. Entre 2007 e 2017, o crescimento do número de docentes na UFJF foi de aproximadamente 77,3%, segundo dados da Gerência de Cadastro da Pró-reitoria de Gestão de Pessoas da UFJF, ao passo que o número de servidores técnicos-administrativos cresceu 41,5% no período, saltando de 1.119 em 2007 para 1.584 em 2017.

Para subsidiar a expansão caracterizada até aqui, foram destinados significativos investimentos em obras de reforma e ampliação da estrutura física existente, bem como a construção de novas unidades acadêmicas e administrativas, além de obras de infraestrutura e aquisição de equipamentos. Nesse sentido, no período compreendido entre 2007 e 2017, a despesa de capital na UFJF foi de cerca de R\$ 547,40 milhões ¹(BRASIL. PORTAL DA TRANSPARÊNCIA, 2018), sendo que o ápice dos investimentos foi entre 2013 e 2015, ano em que o contingenciamento das despesas de capital freou o ritmo de expansão que vigorava até então.

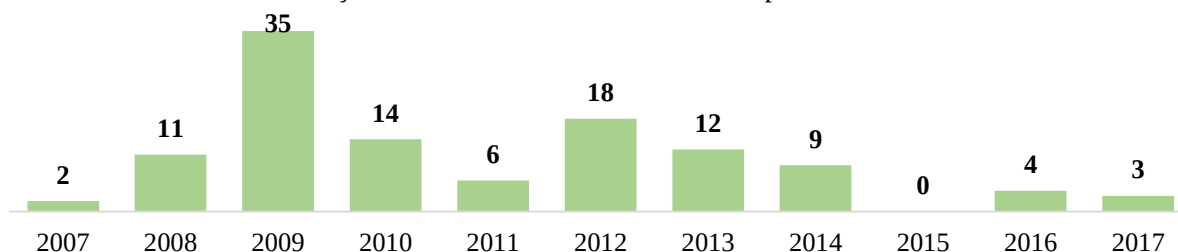
¹ Conforme dados do Portal da Transparência do Governo Federal. Corresponde aos valores efetivamente liquidados (não considera empenhos e restos a pagar). Contempla valores referentes à execução de obras e aquisição de equipamentos.

2.1. A CONTRATAÇÃO E EXECUÇÃO DE OBRAS PELA UFJF NO ÂMBITO DA IMPLEMENTAÇÃO DO REUNI

De modo a viabilizar a expansão vivenciada pela UFJF, o período compreendido entre 2007 e 2017 foi marcado por um ritmo intenso de execução de obras, quer seja de reforma, de ampliação ou de construção, tanto no campus sede, quanto fora dele.

Segundo dados extraídos do SIMEC/MEC, no período entre 2007 e 2017, foram contratadas 114 obras, cujos valores contratados alcançaram mais de R\$ 766 milhões em valores correntes (BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2018). Corrigidos monetariamente pelo IPCA² para abril de 2020, o total contratado ultrapassa a casa de R\$ 1,25 bilhões. A gráfico 1 ilustra a distribuição do número de obras contratadas pela UFJF no âmbito do REUNI.

Gráfico 1 – Distribuição do número de obras contratadas pela UFJF entre 2007 e 2017.



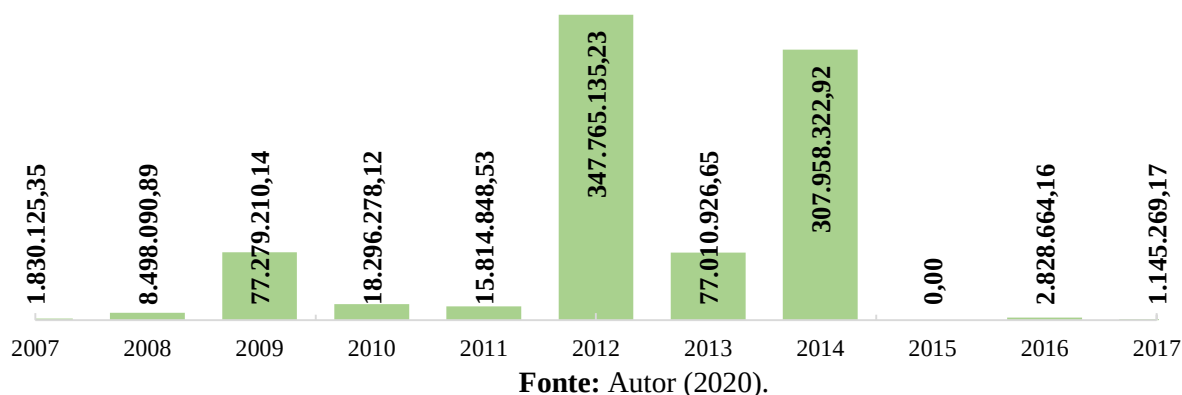
Fonte: Autor (2020).

O gráfico 1 indica que o número de obras contratadas pela UFJF começou a aumentar em 2008, sendo que o ápice ocorreu no ano de 2009, quando houve 35 contratações. Quanto a isso, é importante reiterar que a adesão da Universidade ao REUNI ocorreu em outubro de 2007 (UFJF, 2007), ou seja, imediatamente após a adesão ao Programa, teve início a execução de diversas obras no sentido de subsidiar a ampliação universitária. Nos anos que se seguiram, a despeito de algumas oscilações, o ritmo de contratação manteve-se elevado até 2014, já que em 2015, em função de fatores externos relacionados à economia nacional houve contingenciamento de recursos por parte do Governo Federal.

O gráfico 2 traz um gráfico ilustrando os valores totais envolvidos nas contratações de obras pela UFJF entre 2007 e 2017, em valores da época.

² Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo. Disponível em: < <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/precos-e-custos/9256-indice-nacional-de-precos-ao-consumidor-amplo.html> > Acesso em 05 jul. 2020.

Gráfico 2 – Valores totais das contratações de obras pela UFJF entre 2007 e 2017 (valores correntes).

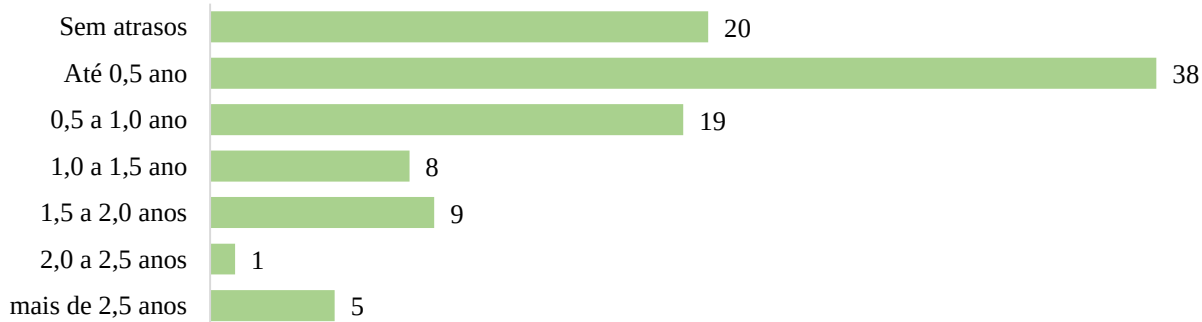


Como é possível observar no gráfico 2, o valor total de obras contratadas em 2008, imediatamente após a adesão ao REUNI foi 363,0% superior ao total contratado em 2007, alcançando quase R\$ 8,5 milhões. Se 2009 foi o ano com mais obras contratadas (35), 2014 foi o ano com o maior montante financeiro contratualizado: naquele ano, as 9 obras licitadas e contratadas somaram mais R\$ 300 milhões em valores correntes.

Ao final de 2017 (limite do recorte temporal pesquisado), das 114 contratadas no período, 100 estavam concluídas, o que equivale a um percentual de 87,71%. Três ainda estavam sendo executadas (2,63%) e duas estavam prestes a serem iniciadas (1,75%). Além disso, nove obras estavam paralisadas (7,89%), por questões de ordem técnica, administrativa ou judicial, conforme ilustrado pelo gráfico 3.

Em que pese o grande número de contratações de obras no período analisado no presente estudo, bem como o elevado percentual de obras concluídas, é importante frisar que a execução contratual nem sempre foi isenta de entraves. Conforme dados do SIMEC/MEC, 80% das obras já concluídas na ocasião da pesquisa apresentaram atrasos, o que evidencia a existência de inconformidades ou interferências. O gráfico 3 apresenta a distribuição das obras contratadas pela UFJF que foram concluídas, de acordo com os respectivos períodos de atraso.

Gráfico 3 – Número de obras concluídas na UFJF entre 2007 e 2017, segundo o período de atraso.



Constata-se um elevado número de obras que tiveram até seis meses de atraso, as quais correspondem a 38% do total analisado. Além disso, 42% das obras concluídas tiveram atraso superior a um ano, enquanto 20% não tiveram atraso.

Em que pese o relativamente baixo percentual de obras paralisadas dentre as que foram contratadas pela Universidade Federal de Juiz de Fora (7,89%), os recursos envolvidos em tais obras contribuem para elevar o peso desse indicador no cenário analisado. A tabela 1 caracteriza tal constatação.

Tabela 1 – Número de obras concluídas na UFJF entre 2007 e 2017, segundo o período de atraso.

Obra	Valor atualizado contrato (R\$)	Valor executado (R\$)
Nova Reitoria	56.431.299,34	4.605.113,33
Faculdade de Direito, Almoço. e outros (Nove Obras)	37.212.012,39	4.606.847,13
Prédio anexo ao Colégio João XXIII	14.026.500,15	0,00
Campus Governador Valadares	141.513.927,79	63.036.620,19
Obra de ampliação do HU/UFJF	244.301.292,65	92.088.993,09
Parque Tecnológico da UFJF	72.311.970,53	0,00
Obras civis - anel viário da UFJF	7.967.367,47	0,00
Obras civis - teleférico e tremó de montanha - J. Botânico	29.405.544,61	20.467.210,99
Terraplenagem - implantação de estacionamento do HU	2.515.947,70	0,00
	605.685.862,63	184.804.784,73

Fonte: Autor (2020).

Conforme evidenciado na tabela 1, na ocasião do levantamento dos dados havia sido empregado R\$ 184.804.784,73 em cinco das nove obras paralisadas na UFJF. Tal monta correspondia à época a mais de 30% do valor contratual atualizado, ou seja, considerando eventuais acréscimos e supressões ocorridos ao longo da execução. Com isso, mais de R\$ 420 milhões ainda seriam aplicados na Universidade, no âmbito dos contratos firmados.

2.2. A PERCEPÇÃO DE SERVIDORES E GESTORES DA UFJF SOBRE CONTRATAÇÃO E EXECUÇÃO DE OBRAS PELA UFJF NO ÂMBITO DA IMPLEMENTAÇÃO DO REUNI

Em que pese essa visão positiva em relação à pertinência e relevância da expansão pela qual passaram as universidades federais, os gestores entrevistados apontam que algumas questões poderiam ter sido melhor trabalhadas por parte do Governo Federal via Ministério da Educação, no sentido de garantir maior eficácia no decurso do processo de expansão de tais instituições. Na visão dos entrevistados, de forma geral, o MEC pecou em aspectos importantes como definição clara de metas e diretrizes, controle sobre recursos destinados às instituições, estabelecimento de condicionantes à liberação de recursos, análises de projetos e demandas institucionais das universidades quanto aos impactos esperados na atividade acadêmica.

Essa percepção dos gestores sobre a falta de suporte adequado por parte do Governo Federal nos aspectos legais, orçamentários, contábeis e até mesmo técnicos, converge para o que aponta Ribeiro (2012). Em seu documento intitulado “A lenta evolução da gestão de obras públicas no Brasil”, no qual analisa elementos contidos no relatório “Retrato do desperdício no Brasil”, Ribeiro aponta que entre as principais causas de irregularidades na contratação de obras públicas no país, estão a falta de controle presente em todos os órgãos da União, bem como o “não fornecimento pelo sistema de contabilidade do Governo Federal das ferramentas necessárias ao planejamento, controle e avaliação” (RIBEIRO, 2012, p.85).

Se por um lado os gestores entrevistados apontam a relevância da expansão vivenciada pela UFJF a partir da implementação do REUNI em 2007, por outro eles sinalizam que esse processo não contou com um planejamento à altura do volume de recursos destinados pelo Governo Federal às IFES em geral.

Já no que se refere aos servidores envolvidos diretamente na fiscalização contratual das obras no período, para 26% dos respondentes, interferiram negativamente na execução contratual das obras, principalmente aquelas que atualmente se encontram paralisadas, fatores como “falta de um programa de necessidades adequado e bem definido” e “falhas na definição de escopos de serviços”.

Quanto a isso, o Tribunal de Contas da União (BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2014) enfatiza que embora as etapas incluídas na fase preliminar à licitação sejam fundamentais no processo de contratação de uma obra pública, muitas vezes são menosprezadas. Na mesma linha, Altounian (2012) destaca que a elaboração do Plano de Necessidades deve ser o primeiro passo para a contratação de uma obra, sendo que os Estudos Preliminares das alternativas propostas são fundamentais no sentido de permitir a constatação de eventuais problemas futuros.

No que se refere à viabilização de uma obra pública, Motta (2005) ressalta que a Fase de Viabilização Financeira é aquela onde ocorre o planejamento financeiro, que se inicia com a estimativa de custos envolvidos e culmina na inclusão do empreendimento nos instrumentos legais de planejamento como o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), bem como a emissão de empenhos dos valores necessários à execução do objeto.

Na percepção de 75% dos gestores entrevistados, questões orçamentárias impactaram a execução de obras pela UFJF no período analisado. Convergindo para a mesma perspectiva, em resposta ao questionário, 73% dos servidores integrantes da equipe técnica apontaram as “Restrições Orçamentárias” como um elemento que impactou negativamente a execução contratual. Nesse caso, para 33% dos servidores que atuaram em fiscalizações, as restrições orçamentárias tiveram consequências significativas sobre a execução contratual como, paralisações, atrasos e a consequente necessidade de aditivos. Para 40% deles, as restrições orçamentárias representaram graves entraves à execução contratual como, abandono da execução da obra, rescisão contratual e judicialização do contrato.

Analisando-se apenas as obras que no final de 2017 encontravam-se paralisadas, foi constatado que pouco mais de 60% do total dos valores iniciais dos contratos foi de fato empenhado. Isso significa que ao longo da execução de tais contratos, seria necessário realizar empenhos complementares da ordem de R\$ 200 milhões, pelo menos. Se forem considerados eventuais acréscimos de valores decorrentes de aditivos financeiros, esse montante poderia

aumentar consideravelmente. Soma-se a isso, o fato de que algumas obras da UFJF não foram devidamente inseridas nos instrumentos legais de planejamento, como o PPA e a LDO.

No que se refere à contratação de uma obra, Altounian (2012), enfatiza a necessidade de a Administração não se restringir à completa caracterização do objeto, mas também observar de forma global o conjunto normativo composto pela Lei Complementar 101/2000, pelo PPA, pela LDO e LOA. Diante disso, o autor destaca a relevância da LRF no contexto da viabilização de uma obra pública uma vez que “enquanto a Lei nº 8.666/93 tem maior foco na obra que será licitada, a LRF exige do administrador uma visão sistêmica dos empreendimentos, com vistas a assegurar a conclusão do conjunto de obras em execução” (ALTOUNIAN, 2012, p.168). Nessa perspectiva, é importante retomar que segundo Motta (2005), o artigo 45 da LRF veda o início de novos empreendimentos antes de atendidos aqueles já em execução, bem como contempladas as despesas de conservação do patrimônio público.

Nesse contexto, é importante observar que a CGU apontou que, pelo menos uma obra dentre as contratadas pela UFJF no período analisado, não estava incluída no PPA durante a execução, o que representa uma situação potencialmente grave (BRASIL. CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2018). No caso específico da UFJF, a contratação de obras com valores tão elevados sem a adequada inclusão no PPA, poderia se constituir num elemento complicador a médio e longo prazo, em função de eventuais dificuldades de obtenção de empenhos complementares ao longo da execução do objeto.

No que se refere à execução contratual das obras, propriamente dita, o quadro 3 apresenta os principais elementos que, na visão da equipe técnica, interferiram significativamente no processo.

Quadro 3 - Elementos que interferiram na execução contratual de obras, segundo a equipe técnica.

Elemento	Frequência de resposta
Indefinição de atribuições entre gestores e fiscais de contratos	93,3%
Inexistência de critérios institucionais para nomeação de fiscais e gestores de contratos	60,0%
Ingerência por parte de outras instâncias e/ou unidades	40,0%

Fonte: Autor (2020).

Um elemento importante apontado pelos respondentes dos questionários que tem potencial para influenciar a execução de obras, consiste na indefinição de atribuições da gestão e fiscalização dos contratos. Note-se que tal fato aparece de alguma forma nas respostas de 93,3% dos respondentes, ao passo que a ausência de critérios institucionalmente estabelecidos para a nomeação de fiscais e gestores é um elemento apontado nas respostas de 60,0% daqueles, sendo que algumas respostas indicam desconhecimento da existência da figura do gestor para as obras contratadas no recorte temporal considerado.

É importante destacar que no contexto analisado, a função de fiscalizar os contratos de obras foi sempre desempenhada pelos servidores técnicos da PROINFRA nomeados pelo Pró-reitor em exercício, salvo raras exceções em que houve contratação de empresa especializada para exercer essa atividade. Embora as respostas de alguns servidores evidenciem que a

nomeação dos fiscais era realizada considerando elementos como disponibilidade dos servidores ou a pertinência entre área de formação dos mesmos e os serviços predominantes no âmbito da contratação, a maioria das respostas converge para a ausência de critérios institucionalmente estabelecidos.

Nesse aspecto, Alves (2004) ressalta a importância de a administração pública priorizar mecanismos para acompanhamento dos contratos, resguardando o interesse público. No que se refere às atribuições de gestor e fiscal, o autor enfatiza que:

Não se confunda GESTÃO com FISCALIZAÇÃO de contrato. A gestão é o serviço geral de gerenciamento de todos os contratos; a fiscalização é pontual. Na gestão, cuida-se, por exemplo, do reequilíbrio econômico-financeiro, de incidentes relativos a pagamentos, de questões ligadas à documentação, ao controle dos prazos de vencimento, de prorrogação, etc. É um serviço administrativo propriamente dito, que pode ser exercido por uma pessoa ou um setor. Já a fiscalização é exercida necessariamente por um representante da Administração, especialmente designado, como preceitua a lei, que cuidará pontualmente de cada contrato (ALVES, 2004, p.65).

Complementando essa ideia, o Tribunal de Contas da União considera que a fiscalização deve consistir em “profissional ou equipe de fiscalização constituída de profissionais habilitados, os quais deverão ter experiência técnica necessária ao acompanhamento e controle dos serviços relacionados com o tipo de obra que está sendo executada” (BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2014, p.43).

Considerando tudo isso, evidencia-se que a indefinição das atribuições entre gestores e fiscais vai de encontro ao preconizado pelo aparato teórico e normativo, minimizando a importância do adequado acompanhamento da execução contratual. Importante frisar também que algumas respostas obtidas através dos questionários sinalizam para a sobrecarga de servidores que, em função da indefinição de papéis, acabaram por desempenhar atividades que extrapolavam as atribuições relacionadas à fiscalização. Diante disso, é pertinente considerar que a segregação das funções de gestão e fiscalização do contrato poderia ter contribuído para um melhor desempenho das atividades por parte dos fiscais, o que consequentemente poderia refletir sobre a eficácia no controle por parte da Universidade sobre as diversas obras.

Caracteriza-se um cenário em que a execução contratual das obras na UFJF no âmbito da implementação do REUNI foi perpassada por elementos que tornaram o processo bastante moroso e complexo. A análise das questões trazidas por gestores e servidores envolvidos em atividades de fiscalização indica que os principais entraves foram consequência principalmente de deficiências nas fases Conceitual Estratégica e de Planejamento Executivo, as quais cumulativamente, acabaram por refletir na materialização dos empreendimentos. Não obstante, alguns elementos próprios da Fase de Materialização também foram apontados, com destaque para os problemas gerados pela grande demanda por execução de obras frente à capacidade operacional da Universidade e da PROINFRA, associado a indefinições de atribuições de gestores e fiscais de contratos.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho buscou analisar a contratação, execução e fiscalização de obras pela UFJF no âmbito da implementação do REUNI, a partir da percepção de gestores e servidores técnicos envolvidos no processo. Para tanto, optou-se por caracterizar a expansão vivenciada pela Universidade no âmbito da implementação do REUNI; apresentar dados sobre a contratação e execução de obras públicas pela UFJF; analisar a percepção de servidores técnicos e gestores da instituição quanto à contratação e execução de obras no âmbito do REUNI; e, discutir os resultados à luz de referencial teórico e normativo.

Os sujeitos da pesquisa apontaram fragilidades no planejamento da expansão física da instituição, como reflexo da falta de um suporte técnico por parte do Ministério da Educação. Paralelamente, foram levantadas questões relacionadas às deficiências na elaboração dos estudos preliminares das obras contratadas, na realização dos estudos de viabilidade, bem como a insuficiência e indefinições dos programas de necessidades elaborados.

Os dados da pesquisa também apontaram situações relacionadas à viabilização financeira das obras com potencial para comprometer a consecução de empreendimentos. Nesse sentido, destaca-se a ocorrência de contratações com empenhos relativamente baixos frente ao valor da obra e sem a devida inclusão do objeto nos instrumentos legais de planejamento como o PPA e a LDO.

Também foram identificadas questões inerentes à fase de execução contratual que impactaram negativamente o processo, como a indefinição de atribuições entre gestores e fiscais de contratos, bem como ausência de critérios institucionais para as respectivas nomeações desses atores.

É coerente admitir que todos esses fatores associados contribuíram para a ocorrência de atrasos, necessidade de formalização de termos aditivos, paralisações de obras, sendo que em alguns casos, a execução foi inviabilizada.

Em face disso, é importante frisar que a presente discussão não tem o intuito de diminuir os impactos positivos da expansão vivenciada pela UFJF no recorte temporal considerado. Ao contrário, como já foi caracterizado, a expansão do número de vagas de ingresso, do número total de matrículas na graduação e na pós-graduação, a contratação de docentes e técnicos administrativos, enfim, todo esse crescimento se reverte em benefícios para a sociedade local, regional e até mesmo nacional, tendo em vista a influência exercida pela UFJF enquanto instituição pública com excelência nas atividades de ensino, pesquisa e extensão.

Por mais que a crítica aqui construída possa parecer incisiva, o que se pretende não é desmerecer a forma como foi conduzido o processo de expansão vivenciado pela Universidade, mas sim, promover uma reflexão para que a UFJF, como instituição dinâmica que é, desenvolva estratégias no sentido de evitar que tais problemas voltem a comprometer eventuais futuras contratações e execuções de obras.

É importante destacar que o tema objeto desse estudo é bastante complexo e amplo, o que de certa forma torna difícil a tarefa de traçar uma trajetória analítica sem adentrar outros campos específicos do conhecimento como orçamento público, campo das engenharias, entre

outros. As limitações práticas do presente estudo impedem que o assunto seja abordado de forma mais aprofundada. No entanto, pressupõem-se que as reflexões aqui estabelecidas têm potencial para constituir um ponto de partida importante para novos trabalhos e proposições, que podem impactar positivamente a Administração Pública em geral.

Referências

ALTOUNIAN, C. S. **Obras públicas**: licitação, contratação, fiscalização e utilização. 3ª. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

ALVES, L. D. S. **Gestão e fiscalização de contratos públicos**. Revista TCU, Brasília, v. 102, p. 60-69, out/dez 2004.

BRASIL. **Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007**: institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - REUNI. Brasília, 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6096>. Acesso em: 07 jul. 2020.

BRASIL. CAPES. **SAS Visual Analytic Viewer**, 2018. Disponível em: <<https://geocapes.capes.gov.br/geocapes/>>. Acesso em: 25 abril 2018.

BRASIL. CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Relatório de Avaliação dos Resultados da Gestão**. CGU. Brasília, p. 66. 2018.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Análise sobre a expansão das Universidades Federais 2003 a 2012**. Brasília: MEC, 2012a. 56p.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Reuni 2008 - Relatório do Primeiro Ano**. Brasília: MEC, 2009.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Relatório de Obras SIMEC 20180327070**. Brasília: MEC, 2018.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Número de brasileiros com graduação cresce 109,83% em 10 anos**. Ministério da Educação. Brasília: MEC, 2012b. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/ultimas-noticias/212-educacao-superior-1690610854/17725-numero-de-brasileiros-com-graduacao-cresce-10983-em-10-anos>>. Acesso em: 19 jun. 2019.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **A democratização e expansão da educação superior no país 2003-2014**. Brasília: MEC [s/d]. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=16762-balanco-social-sesu-2003-2014&Itemid=30192>. Acesso em: 17 jul. 2018.

BRASIL. PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. **Execução orçamentária**. Brasília: Portal da Transparência, 2018. Disponível em: < <http://www.portaltransparencia.gov.br/download-dados/historico/paginas-de-transparencia/execucao-orcamentaria> > Acesso em: 02 jul. 2018.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Obras públicas: recomendações básicas para contratação e fiscalização de obras de edificações públicas**. 4ª. ed. Brasília: TCU/SECOB, 2014.

CHUEKE, G. V.; LIMA, M. C. **Pesquisa qualitativa: evolução e critérios**. Revista Espaço Acadêmico, Maringá, n. 128, p. 6, janeiro 2012.

CÓRDOVA, F. P.; SILVEIRA, D. T. **A pesquisa científica**. In: GERHARDT, T. E.; SILVEIRA, D. T. Métodos de pesquisa. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

GENTIL, V. K.; LACERDA, M. P. C. **Expansão do ensino superior do sistema federal brasileiro no período 2003-2006**. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação, Porto Alegre, v. 32, n. 3, p. 20, set/dez 2016.

GODOY, A. S. **Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades**. Revista de Administração de Empresas, São Paulo, v. 35, n. 2, p. 6, mar/abr. 1995.

INEP. INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Sinopse estatística da educação superior 2007**. Brasília: INEP, 2008.

_____. **Sinopse estatística da educação superior 2008**. Brasília: INEP, 2009.

_____. **Sinopse estatística da educação superior 2009**. Brasília: INEP, 2010.

_____. **Sinopse estatística da educação superior 2010**. Brasília: INEP, 2011.

_____. **Sinopse estatística da educação superior 2011**. Brasília: INEP, 2012.

_____. **Sinopse estatística da educação superior 2012**. Brasília: INEP, 2013.

_____. **Sinopse estatística da educação superior 2013**. Brasília: INEP, 2014.

_____. **Sinopse estatística da educação superior 2014**. Brasília: INEP, 2015.

_____. **Sinopse estatística da educação superior 2015**. Brasília: INEP, 2016.

_____. **Sinopse estatística da educação superior 2016**. Brasília: INEP, 2017.

_____. **Sinopse estatística da educação superior 2017**. Brasília: INEP, 2018.

MACEDO, Arthur Roquete; TREVISAN, Lúgia Maria Vettorato; TREVISAN, Péricles; MACEDO, Caio Sperando. **Educação superior no século XXI e a Reforma Universitária Brasileira**. In: Ensaio: aval. pol. pub. Educ. Rio de Janeiro, 2005, v.13 n.47, p.127-148.

MOTTA, C. A. P. **Qualidade das obras públicas em função da interpretação e prática dos fundamentos da lei 8.666/1993 e da legislação correlata**. X SINAOP, Recife, 2005; Disponível em: < http://www.ibraop.org.br/media/sinaop/10_sinaop/qualidade_obras_publicas.pdf > Acesso em: 17 jul. 2020.

PERLATTO, F. **As mudanças estruturais das universidades públicas brasileiras: uma proposta dialética de interpretação**. Pesquisa e Debate em Educação, Juiz de Fora, v. 3, n. 1, p. 15, jan/jul 2013

RIBEIRO, R. **A lenta evolução da gestão de obras públicas no Brasil**. E-Legis, Brasília, v. 8, p. 82-103, 1º semestre 2012

UFJF. UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA. **Acesso a informação: competências**. Juiz de Fora: UFJF, 2018a. Disponível em: < <http://www.ufjf.br/ufjf/acesso-a-informacao/institucional-ufjf/competencias/> > Acesso em 18 mar. 2018

_____. **Resolução nº 08/2016**. Aprova os procedimentos a serem adotados no acompanhamento e na fiscalização dos contratos firmados no âmbito da Universidade Federal de Juiz de Fora. Juiz de Fora, 2016. Disponível em: <<https://www2.ufjf.br/consu/wp-content/uploads/sites/33/2016/02/Resolu%C3%A7%C3%A3o-08.2016.pdf>>. Acesso em: 18 junho 2019

_____. **Áreas da UFJF**. Juiz de Fora: PROINFRA, 2018b

_____. **Conselho Superior aprova adesão da UFJF ao REUNI**. Juiz de Fora: UFJF, 2007. Disponível em < <http://www.ufjf.br/secom/2007/10/25/conselho-superior-aprova-adesao-da-ufjf-ao-reuni/> > Acesso em 25 abr. 2018

_____. **Plano de Desenvolvimento Institucional 2016-2020**. Juiz de Fora: UFJF, 2015.

_____. **Resolução nº 01/2012, de 16 de fevereiro de 2012**. Aprova a criação de um Campus Avançado da UFJF, na cidade de Governador Valadares-MG. Juiz de Fora: UFJF, 2012. Disponível em: <<http://www.ufjf.br/consu/files/2015/11/Resolu%C3%A7%C3%A3o-01.2012.pdf>> Acesso em 22 fev. 2018

_____. **Resolução nº 40/2015, de 22 de dezembro de 2015**. Aprova o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) 2016-2020. Juiz de Fora: UFJF, 2015b. Disponível em: < <https://drive.google.com/drive/folders/1lUnfpC3oWUah3VR8bexF2ZTrFpr4ojdN> > Acesso em: 17 jul. 2020.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 2ª. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.